

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ВОЛГОГРАДСКАЯ АКАДЕМИЯ

*А. А. Редько, Т. В. Яловенко*

ПРАВООЗАЩИТНАЯ ПОЛИТИКА  
И ПРАВООПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие



Волгоград  
ВА МВД России  
2021

УДК 340.1(075.8)  
ББК 67.021я73  
Р 33

Одобрено  
редакционно-издательским советом  
Волгоградской академии МВД России

**Редько, А. А.**

**Р 33** Правозащитная политика и правоприменительная деятельность в Российской Федерации : учеб. пособие / А. А. Редько, Т. В. Яловенко. – Волгоград : ВА МВД России, 2019. – 72 с.

ISBN 978-5-7899-1171-6

В учебном пособии на базе общетеоретического исследования правозащитной политики и правоприменительной деятельности в современной России обобщаются основные подходы к изучению правозащитной политики. Излагается понимание сущности, содержания и назначения данного феномена в условиях становления правового государства и гражданского общества в Российской Федерации. Рассматриваются основные формы реализации правозащитной политики, и обосновывается система ее приоритетов в сфере правоприменительной деятельности в России.

Издание предназначено для курсантов, слушателей и адъюнктов образовательных организаций системы МВД России.

**УДК 340.1(075.8)**  
**ББК 67.021я73**

*Авторы:*

А. А. Редько – введение, гл. 1–3, заключение;  
Т. В. Яловенко – гл. 4.

*Рецензенты:* Е. А. Белов, В. Ю. Чеботарев.

**ISBN 978-5-7899-1171-6**

© Редько А. А., Яловенко Т. В., 2021  
© Волгоградская академия МВД России, 2021

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
ГЛАВА I. ПРИРОДА ПРАВООЩИТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ.....	5
1.1. Понятие правозащитной политики.....	5
1.2. Субъекты реализации правозащитной политики.....	10
1.3. Принципы правозащитной политики.....	15
ГЛАВА 2. ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООЩИТНОЙ ПОЛИТИКИ... 20	
2.1. Правотворчество.....	20
2.2. Правоприменение.....	23
2.3. Надзорная деятельность.....	30
2.4. Правовое воспитание .....	33
ГЛАВА 3. ПРИОРИТЕТЫ ПРАВООЩИТНОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	39
3.1. Понятие системы приоритетов правозащитной политики.....	39
3.2. Защита прав и свобод личности как приоритет правозащитной политики.....	43
3.3. Законность в системе приоритетов правозащитной политики.....	46
3.4. Справедливое правосудие в системе приоритетов правозащитной политики.....	50
ГЛАВА 4. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРАВООЩИТНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА.....	55
Заключение.....	64
Библиографический список.....	65

## ВВЕДЕНИЕ

Становление теории правозащитной политики как составной части правовой политики государства прошло значительный путь, и сегодня актуальность данного направления научных исследований признается повсеместно. У современного человека и гражданина уже не вызывает удивления использование средствами массовой информации, всемирной телекоммуникационной системой Интернет терминологии, связанной с правозащитной и правоприменительной политикой. Более того, эта терминология используется на самом высоком административно-управленческом уровне, в процессе правотворчества и разработки долгосрочных концепций. Необходимость в выработке и реализации научно обоснованной стратегии государства в сфере правозащитного регулирования и правоприменительной детальности диктуется не только интересами укрепления правового статуса личности, но и объективными потребностями российского общества и государства в защите основ конституционного строя, нравственности, других конституционно признанных ценностей. Разработка и уяснение научных основ правозащитной политики и правоприменительной деятельности имеют большое значение с точки зрения обеспечения более последовательной и планомерной деятельности российского государства в указанном направлении.

## ГЛАВА 1

# ПРИРОДА ПРАВООЩИТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

### § 1. Понятие правозащитной политики

Разобраться в понятии правозащитной политики не представляется возможным без теоретического обращения к пониманию правовой политики. Термин «правовая политика» появился в юридической литературе около ста лет назад и за относительно короткий промежуток времени охватил собой практически все правовые отношения, возникающие в государстве.

Н. И. Матузов, А. В. Малько и К. В. Шундииков под правовой политикой понимают целенаправленную планомерную деятельность государства и его органов в сфере правового регулирования социальных отношений, сущность которой заключается в выработке и практической реализации правовых идей стратегического характера. И. М. Приходько определяет правовую политику как «систему мероприятий, осуществляемых государственными органами от имени государства в связи с правом».

Правовую политику следует рассматривать в качестве концептуальной, научно обоснованной, последовательной и системной стратегической деятельности компетентных государственных и муниципальных органов власти в различных сферах общественных отношений, проводимой с помощью правовых средств, направленной на формирование, преобразование и развитие правового государства. Правовая политика – объективное и самостоятельное явление, имеющее свою специфику, цели, задачи и методы регулирования, законы существования и иные отличительные черты. Это деятельность, в основе которой лежат концептуально оформленные правовые идеи стратегического характера, т. е. такие идеи, которые определяют направление развития общества.

Например, идея правового государства предполагает, что в ближайшем будущем правовая политика перестанет быть одной из форм проведения государственной политики, так как любая политическая деятельность государства будет основана на нормах права. В идеальном демократическом государстве разделять понятия «пра-

вовая политика» и «правозащитная политика» станет нецелесообразно. Вместе с тем сегодня преждевременно говорить о том, что вся политика стала правовой, ее субъекты осознали силу права как способа проведения политики, обнаружив, что с помощью определенных механизмов нецелесообразная и неграмотная политика не вызовет осуждения со стороны общества, так как будет обусловлена законным и подзаконным нормативным правовым актом, а значит, справедливостью (такое равенство еще существует в сознании населения).

Политика и право развиваются в параллельных плоскостях, оба этих явления обладают своими собственными характеристиками, природой, принципами и признаками. От момента политического факта, политикоотношения до момента формирования самостоятельных направлений политики она как таковая может существовать независимо от права, а иногда и прямо противоречить последнему. В том момент, когда две плоскости (право и политика) пересекаются, появляется правовая политика, включающая в себя и формы реализации, и различные свои виды (подвиды). С этой точки зрения можно говорить о том, что право лишь в позитивной интерпретации оправдывает политику и обслуживает ее. Ярким примером в современном мире является политика США и Украины, когда несправедливые и не отвечающие нормам общепризнанного естественного права действия в политическом пространстве, как на международной арене, так и внутри государства, оправдываются нормами позитивного права, принятого Верховной Радой Украины или Конгрессом США. Такая политика формально обладает всеми характеристиками правовой, но фактически является противоправной и требует незамедлительного вмешательства со стороны международных правозащитных организаций.

На основании вышеизложенного приходится говорить о необходимости выдвижения на первое место правозащитной политики как вида правовой политики, способного объединить уголовную, исполнительную, правоприменительную, финансовую и т. д. под основной целью истинно демократического правового государства – защитой прав и свобод человека и гражданина с точки зрения естественно-правовой теории. Так как слабым звеном правовой политики остается тот факт, что она отталкивается от норм позитивного права и по своей сущности и содержанию в отдельно взятый исторический период в конкретном государстве может являться проти-

воправной. У нацистской Германии или Италии времен Бенито Муссолини тоже была правовая политика стратегического развития страны. В этом контексте единство целей государства и отдельно взятого человека в государстве, формирование гармонии таких отношений – вот основная задача правозащитной политики. Чем дальше расходятся цели между человеком и обществом, тем сильнее проявляется социальный конфликт и тем разрозненнее правовая политика.

Интерес к правозащитной политике как к самостоятельному виду правовой политики обусловлен тем, что «Россия, как и многие государства мира, взяла на себя обязательство обеспечить любому человеку права и свободы, провозглашенные в международных правовых актах»<sup>1</sup>. Права человека определяются полноценностью жизни и служат неотъемлемой частью культуры нации, высшим проявлением нравственно-правовых идеалов человека. Уровень развития демократии в обществе характеризуется не только признанием властью прав и свобод человека, включая ратификацию соответствующих международно-правовых документов, но и наличием эффективного государственного механизма их реализации и защиты.

Правозащитная политика может быть как статична (материальна), так и динамична (процессуальна). В первую очередь это курс страны, долгосрочная концепция, совокупность идей, определяющая развитие институтов защиты демократических ценностей. Во-вторых, она подразумевает деятельность субъектов правовой политики, направленную на защиту прав, свобод личности, правопорядка, различных форм собственности, основ конституционного строя, федеративного устройства и других демократических ценностей правовыми методами. Правозащитная политика – это особая форма выражения государственной правовой политики, концепция преобразования общества в рамках конституционного поля. С ее помощью происходит юридическое закрепление и осуществление политического курса страны, процесс демократизации, стабилизации, гарантирующей уверенность людей в завтрашнем дне.

В научной, учебной и специальной литературе встречается термин «правоохранительная политика», и некоторые авторы считают данный

---

<sup>1</sup> Права человека. Международные и российские механизмы защиты / под ред. А. Азарова, В. Ройтера, К. Хюфнер. М., 2003. С. 276–282.

вид политики тождественным правозащитной политике. В словаре русских синонимов и сходных по смыслу выражений «охрана» и «защита» являются тождественными понятиями<sup>1</sup>. Заглянув в этимологию, выяснится, что «охрана» подразумевает под собой статику, в то время как «защита» – некоторую динамику. В толковом словаре С. И. Ожегова глагол «охранять» определяется как «оберегать относиться бережно», «то же, что стеречь»<sup>2</sup>. В то время как глагол «защищать» понимается как «оборонять, ограждать от враждебных, неприязненных действий, от неприятеля»<sup>3</sup>. Различия на первый взгляд малозначительны, но можно констатировать, что государство охраняет свои границы, а если на их безопасность посягнет враг, оно будет защищать свои интересы всеми возможными методами. «Охрана» предполагает защиту, однако механизм осуществления и круг задач между «охраной» и «защитой» существенно разнятся. Профессор Н. И. Матузов считает, что «охрана и защита субъективного права или охраняемого законом интереса – не одно и то же: охраняются они постоянно, а защищаются только тогда, когда нарушаются. Защита есть момент охраны, одна из ее форм»<sup>4</sup>. Выходит что, правоохранительную политику государство осуществляет в пассивной форме, в то время как правозащитная подразумевает активное участие, действие субъектов. Таким образом, государство, ручаясь за сохранность прав человека, обязуется их охранять, а в случае их нарушения или покушения на них должно принять все меры по их защите. В то же время данные виды правовой политики находятся в постоянном взаимодействии, ведь для того чтобы что-то защищать, необходимо объявить о том, что данная сфера общественных отношений находится под охраной.

Необходимость обособления правозащитной политики из контекста правовой политики обусловлена следующими факторами:

а) интересами государства в сохранении и упрочнении конституционного строя и правопорядка;

б) наличием сложноорганизованной системы органов и должностных лиц государства, осуществляющих защиту охраняемых обще-

---

<sup>1</sup> См.: Абрамов Н. Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений. М., 1999.

<sup>2</sup> Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2007.

<sup>3</sup> Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь русского языка. М., 2007.

<sup>4</sup> Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 131.

ственных отношений в государстве, согласованная и эффективная деятельность которых предполагает единую концепцию, позволяющую не критиковать друг друга, не бороться за сферы влияния, а действовать в унисон в интересах человека и гражданина;

в) необходимостью эффективной реализации воли законодателя, выраженной в праве, с учетом динамики развития общественных отношений, а также приоритетных ценностей, актуальных задач, потребностей и интересов общества в целом и отдельной личности в частности;

г) упорядоченным процессом формирования правовых институтов защиты охраняемых общественных отношений.

Содержание правозащитной политики многогранно, им охватываются такие понятия, как: определение основных государственных приоритетов в сфере защиты права; выработка базовых целей и принципов правозащитной политики; координация и общее руководство правовой защитой в политической системе общества; стимулирование научно-исследовательской и иной деятельности, направленной на совершенствование форм и методов правозащитной деятельности; определение научно обоснованных критериев эффективности; обеспечение режима законности в стране.

Правозащитная политика во многом зависит от своего времени, конкретно-исторических и цивилизационных условий, господствующих в обществе, идеологии, моральных и религиозных норм, уровня развития самого человека, его миропонимания и культуры. Каков человек, каково общество, каковы в нем господствующие политические институты, правовые ценности и традиции – такова и правозащитная политика в целом. Не стоит забывать и о концепции политических, правовых, правоприменительных и судебных установок.

Таким образом, *правозащитная политика – это выраженная в системе политико-правовых идей, правотворческих установок, организационно-управленческих средств, стратегическая концепция по планомерной деятельности правозащитных организаций, направленная на защиту прав, свобод личности, правопорядка, различных форм собственности, основ конституционного строя, федеративного устройства и других демократических ценностей посредством правоприменения, правотворчества, правового воспитания.*

## § 2. Субъекты реализации правозащитной политики

При исследовании правозащитной политики немаловажно определить круг субъектов данного вида правовой политики, т. е. потенциальных участников политикоотношений и предметного закрепления их субъективных прав и юридических обязанностей.

Субъекты правовой политики должны удовлетворять следующим основным требованиям: быть относительно самостоятельными, обособленными лицами; функционировать в сфере права; обладать волей – способностью к принятию решений; доводить свои решения до сведения общества; опираться при выработке решений на стратегические правовые идеи; оказывать своими действиями систематическое и существенное влияние на развитие правовой жизни общества. По мнению профессора Н. И. Матузова, «субъекты формирования правовой политики выступают также и субъектами ее осуществления, а 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 правовой политики также принимают участие политические партии, общественные организации, движения, объединения, граждане, но не непосредственно, а через официальные каналы и прессу. Важную роль в данном процессе играют судебные, прокурорские, следственные и иные юрисдикционные органы»<sup>1</sup>. Н. И. Матузов не забывает и о роли государства как субъекта правовой политики<sup>2</sup>. Возможно, данный круг субъектов необходимо дополнить различными правозащитными организациями, благотворительными фондами, зарегистрированными за границей Российской Федерации, но осуществляющими правозащитную деятельность на территории страны. Следует учитывать и общественные палаты, которые образованы как на федеральном уровне, так и на уровне многих субъектов Российской Федерации, Совет законодателей и Государственный совет, бесчисленное количество комиссий, комитетов, советов и форумов.

---

<sup>1</sup> Матузов Н. И. Указ. соч. С. 17.

<sup>2</sup> Там же. С. 22.

Е. А. Левченкова определяет субъекты правовой политики достаточно просто: по ее мнению, это «правосубъектные лица, наделенные государственно-властными полномочиями и осуществляющие соответствующие виды деятельности для достижения целей правовой политики»<sup>1</sup>. Нельзя не упомянуть о взгляде на данный аспект председателя Волгоградского областного суда М. Г. Короткова, предлагающего следующее рабочее определение: субъект правовой политики – «это лицо или социальное образование, которое способно своими решениями и действиями, основанными на стратегических идеях, систематически оказывать существенное влияние на правовое развитие общества»<sup>2</sup>.

Определив перечень субъектов правовой политики, необходимо выделить из них те, деятельность которых направлена на защиту прав, свобод личности, правопорядка, различных форм собственности, основ конституционного строя, федеративного устройства и других демократических ценностей.

Круг субъектов правозащитной политики не намного меньше, чем правовой политики, обусловлено это прежде всего тем, что практически все субъекты правовой политики прямо или косвенно участвуют в защите. Логично будет разделить субъектов правозащитной политики на две группы – первичную и вторичную. Данная классификация отражает степень участия того или иного субъекта в правозащитном процессе. Таким образом, можно выявить те субъекты, правозащитная деятельность которых является непосредственной обязанностью, и субъекты, которые могут участвовать в правозащитной политике и направлять свою деятельность на правовую защиту на безвозмездных началах.

К первой группе относится государство, так как стоит у истоков как политики в целом, так и правозащитной политики в частности, именно государство со всем своим аппаратом и реализует правозащитную политику. Но это вовсе не означает, что к разработке правовой политики не привлекаются органы местного самоуправления

---

<sup>1</sup> Левченкова Е. А. Правовая политика государства и ее приоритеты в сфере правоохранительной деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.

<sup>2</sup> Короткова М. Г. Суд как субъект правовой политики (к постановке проблемы) // Рос. судья. 2006. № 8. С. 11.

и другие структуры гражданского общества. Дело в том, что, с одной стороны, правовая политика призвана обслуживать не только интересы государства, но и всего общества. С другой стороны – государственных и негосударственных структур общества в разработке правовой политики становится мощным фактором стабильности **Что становится мощным фактором?** Это следует из научно обоснованного вывода, что политика не «внутреннее дело» государства – она является процессом взаимодействия власти и населения<sup>1</sup>.

Президент, непосредственно участвующий в правозащитной политике, безусловно, является ее субъектом, так как именно он выступает гарантом прав и свобод человека и гражданина и в его обязанности входит их охрана и защита. Помимо этого президент издает указы, подписывает федеральные законы и другие нормативные правовые акты правозащитного характера.

К первичным субъектам правозащитной политики относятся Государственная Дума, Совет Федерации, Правительство как основной источник исполнительной власти, Конституционный Суд, а также суды различных инстанций в силу того, что любой суд может принять определение или постановление, направленное на защиту прав человека. К этой же группе стоит отнести и парламентские комитеты, создание которых обусловлено тем, что палата как единое целое – слишком громоздкий орган для эффективного обсуждения сложных проблем, если они не были предварительно подготовлены и рассмотрены более узким составом депутатов, профессионально знакомых с определенной сферой государственной деятельности.

В современных парламентах практически ни один законопроект не принимается, пока он не прошел стадию проработки в соответствующем парламентском комитете, который и выносит его на рассмотрение палаты. Как правило, парламентские комитеты наделяются определенной предметной компетенцией, они являются постоянно действующими органами, т. е. создаются палатой на весь срок легислатуры, поэтому их часто называют постоянными парламентскими комитетами в отличие от временных комиссий, создаваемых по какой-либо конкретной проблеме. Парламентские комитеты формируются на основе более или менее пропорционального пред-

---

<sup>1</sup> См.: Исаков Н. В. Правовая политика в сфере борьбы с коррупцией // Право и жизнь. 2003. № 2. С. 45.

ставительства парламентских фракций. Какие именно парламентские комитеты образуются и каково их общее число, обычно определяют сами палаты парламента. Тот факт, что в «законодательном процессе при предварительном обсуждении законопроектов в парламентах главную роль играют комитеты (комиссии) парламентав»<sup>1</sup> позволяет отнести парламентские комитеты к первичным субъектам правозащитной политики. Необходимо поместить в первую группу законодательные и исполнительные органы субъектов Федерации и все государственные органы, обладающие правом законодательной инициативы, в том числе и политические партии, в функции которых входит «борьба за власть, социальное представительство, социальная интеграция, разработка и осуществление политического курса, формирование правящей элиты»<sup>2</sup>. Результатом профессиональной деятельности депутата является законодательство, реализующее интересы граждан, которых данный депутат представляет. Наконец, большие ожидания возлагает российское общество на деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который должен обеспечить гарантии государственной защиты прав и свобод человека, их соблюдение и уважение государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Таким образом, в первую очередь к субъектам правозащитной политики относятся:

- государство;
- президент;
- суды различных инстанций;
- парламентские комитеты;
- политические партии;
- законодательные и исполнительные органы субъектов Федерации;
- все государственные органы, обладающие правом законодательной инициативы;
- Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, занимающий особое место среди субъектов правозащитной политики.

---

<sup>1</sup> Тороп Ю. В Роль парламентских комитетов в законодательном процессе // Правоведение. 2006. № 6. С. 29.

<sup>2</sup> Политические партии. Зачем они нужны / под общ. ред. В. Н. Плигина, В. А. Фадеева. М., 2007. С. 15.

Учитывая, что «политика слишком важна, чтобы отдать ее политикам»<sup>1</sup>, немаловажно выделить вторичные (факультативные) субъекты правозащитной политики. К таковым относятся научные учреждения, которые помогают разрабатывать и формировать приоритетные направления правовой политики, участвуют в создании и теоретической разработке тех или иных нормативных правовых актов, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина. Любая разновидность общественной палаты, будь то общественная палата субъектов Российской Федерации или МОП (Молодежная общественная палата), которая отражает позиции молодежи по вопросам государственной политики, формулирует молодежную проблематику, представляющую общественный интерес, а также осуществляет деятельность, направленную на решение этих задач, может принять участие в реализации российской правозащитной политики. Кроме того, любые общественные организации, движения, объединения, устав которых предусматривает участие в политической жизни страны и деятельность в правозащитном направлении, оказывают влияние на реализацию правозащитной политики. Наконец, не стоит забывать о влиянии самого человека на формирование правозащитной политики. Активность личности и правовые формы этой активности имеют особое значение для характеристики включенности личности в общественные, позитивно-преобразовательные процессы, формирование правового государства. Люди должны осознавать, что они вправе самостоятельно принимать решения и, что самое главное, контролировать их выполнение всеми доступными, разрешенными законом способами. В тех случаях, когда законных способов окажется недостаточно, они могут выходить с предложениями об изменении законодательства. Однако россияне заняты собственными, в первую очередь социально-экономическими проблемами, работают, отдыхают, учатся, а политикой интересуются редко. В результате в современных условиях их влияние на правозащитную политику государства мало и не отражает реальных потребностей человека и гражданина. Менталитет и правовой нигилизм не позволяют активно участвовать в политической жизни страны, бороться за свои права, объединяться по интересам, высказывать претензии власти.

---

<sup>1</sup> Лукашук Н. Н. Демократия, капитал, государство // Журнал рос. права. 2000. № 1. С. 11.

К факультативным субъектам правозащитной политики можно отнести и средства массовой информации. Это обусловлено тем, что в последнее время журналисты, акцентируя внимание на той или иной политической проблеме или конкретном факте нарушения прав человека, вызывают общественный резонанс и таким образом оказывают поддержку правовой политике в данной области.

Подводя итог, можно выделить следующих вторичных субъектов правозащитной политики:

- научные учреждения;
- общественные палаты;
- любые общественные организации, движения, объединения, целью которых является охрана или защита права и свобод человека;
- народ, а также отдельный человек и гражданин;
- средства массовой информации.

*Субъекты правозащитной политики – это физические или юридические лица, возмездно или на безвозмездной основе в силу своих полномочий или на добровольных началах осуществляющие деятельность, направленную на защиту прав, свобод личности, правопорядка, различных форм собственности, основ конституционного строя, федеративного устройства и других демократических ценностей правовыми методами.*

### **§ 3. Принципы правозащитной политики**

Правовая политика в Российской Федерации основывается на принципах и нормах Конституции, общепризнанных принципах и нормах международного права, находит свое выражение в системе федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных правовых актах, а также правоприменительной, правореализационной и правоинтерпретационной юридической практике. Следует назвать ряд факторов политического, социально-экономического, психологического и правового характера, которые содействуют этому: фактическое отсутствие многопартийной политической системы; ошибки и просчеты в реализации нового курса реформирования российского общества и государства, вызванные некомпетентностью власти и нередко ее отдельных носителей; рост уровня преступности, коррумпированности в разных

эшелонов власти и т. д. Все это привело к тому, что механизм правовой защиты работает неэффективно.

Подобно тому, как о человеке судят по поступкам, так и о политической системе судят по проводимой правовой политике. Она реализуется в интересах личности, общества и государства путем обеспечения эффективного проведения социально-экономических и политико-правовых реформ в стране, формирования свободного демократического гражданского общества и справедливого правового государства, защиты личности. Другими словами, для государства необходимо создать такие условия, при которых лицам было бы невыгодно экономически, политически, юридически, нравственно нарушать права и свободы человека и гражданина, что может найти свое отражение в ужесточении уголовно-правовой и административно-правовой политики и одновременно создании условий для интенсивной работы рынка, свободы бизнеса, повышения социального уровня населения.

Для того чтобы успешно решать стоящие перед ней задачи, правозащитная политика должна базироваться на системе определенных принципов, к числу которых относятся: научная обоснованность, системность, предсказуемость, планомерность и т. д. В свою очередь, к числу основных приоритетов этой политики следует отнести: создание эффективного механизма правового регулирования; обеспечение необходимых правовых условий для реального, всестороннего развития личности, строительства демократического правового государства и развития институтов гражданского общества; выстраивание системы цивилизованного, основанного на праве взаимодействия между обществом и государством.

Правозащитная политика должна пронизывать все правовое пространство государства, присутствовать в сфере действия всех ветвей власти и органов надзора, выполнять свою защитную функцию, воплощаться в материально-правовых и процессуальных формах. Часто отдельные политические партии, опираясь на идеи правозащитной политики, формируя свою политическую программу, акцентируют внимание на обещаниях по отлаживанию механизма защиты, забывая о том, что чем чаще нарушаются права, охраняемые государством, тем чаще общество нуждается в механизме защиты. Таким образом, они признают, что с высоким уровнем преступности в государстве сделать ничего не могут, однако обещают ужесточение или усиление правозащитной политики.

Правозащитная политика разрабатывается, осуществляется на основе взаимодействия всех субъектов, входящих в политическую систему общества, и получает концентрированное выражение в федеральных целевых программах, концепциях развития, международных договорах России, законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также в других официальных документах. Отсутствие общего понимания роли правозащитной политики в политической системе общества является одной из причин, тормозящих эффективное проведение важнейших реформ, связанных с реальной защитой охраняемых государством ценностей.

Принципы относятся к сфере должного и закрепляют объективно необходимые и субъективно осознанные варианты юридически необходимого поведения в тех или иных сферах регулируемых правом отношений. В этом своем качестве они выступают в виде законодательно закрепленных или логически выводимых руководящих требований правозащитной деятельности.

*Принцип разделения властей.* Всякая власть всегда стремится к расширению своих властных полномочий, властного пространства, стремится распространить свое влияние на более широкий круг субъектов и отношений. Это неизбежно ведет к ущемлению свободы и интересов подвластных. Для того чтобы избежать узурпации власти, злоупотребления властью, была разработана идея об организации государственной власти на основе принципа разделения властей. При этом существование в государстве независимой судебной власти, осуществляющей контроль за остальными двумя ветвями власти, в первую очередь за исполнительной властью, является средством обеспечения верховенства законов, прав и свобод личности.

*Принцип социального государства.* Данный принцип имеет важное ориентирующее значение, поскольку определяет вектор развития правозащитной политики; цель построения социального государства не является, конечно, единственной или даже главенствующей в российской правовой системе, однако ее общественная и юридическая значимость подкрепляется как ее конституционным закреплением, так и большим числом конкретных нормативных предписаний в различных отраслях права.

*Принцип законности* в естественно-правовом смысле, когда политика еще не получила законодательного отражения в позитивном праве, вместе с тем образуется в правовом пространстве, а ее начальные стадии не перечат действующему законодательству страны.

*Принцип системности* заключается в планомерной работе всех ветвей власти, целесообразности принятых решений и законодательских инициатив, взаимосвязи и взаимодействии государственных институтов и гражданского общества.

*Принцип предсказуемости* правозащитной политики. В ходе развития общества и права возникает объективная необходимость в принятии политических, административно-управленческих решений, они логичны, обусловлены геополитическими или внутривнутриполитическими обстоятельствами, ожидаемы.

*Принцип гуманности* подразумевает, что правозащитная политика направлена исключительно на защиту прав и свобод человека и гражданина, укрепление и расширение прав человека, смягчение санкций, снижение налогов, децентрализацию бюрократического аппарата.

*Принцип безвозмездности* включает внутреннюю убежденность активной части гражданского общества в необходимости политических перемен без цели получения материальной выгоды, власти, привилегий или особого правового статуса.

*Принцип демократизма* – обязательная составляющая политических целей, задач и идей, отражающих настроение абсолютного большинства граждан страны.

*Принцип научной обоснованности* подразумевает теоретико-правовую основу стратегического развития страны.

*Принцип планомерности* отвечает за плановость и постепенность решений поставленных задач на пути к намеченной цели построения правового государства и гражданского общества.

Сегодня с уверенностью можно говорить о том, что достижение качественно нового состояния жизни российского общества и государства во всех сферах, а также будущее всех проводимых в России реформ во многом зависят от того, насколько успешно будет формироваться и развиваться политика. Она должна быть соотнесена с остальными областями правозащитной системы, иметь четкие цели и вектор развития, т. е. осуществляться в соответствии с правовой и идеологической концепцией развития страны. Грамотная разработка и дальнейшее эффективное проведение правозащитной политики влияют на реализацию всех направлений деятельности государства. Никакие преобразования невозможны без четкой, продуманной и понятной политики. Без осмысления места и роли правовых регу-

ляторов в условиях реформирования всех сфер жизни российского общества и рассмотрения тенденций современного политикообразования в России нельзя построить правовое государство, развить принципы демократического, гражданского общества, а также принять превентивные меры по недопущению антигосударственных проявлений.

## ГЛАВА 2

### ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООЩИТНОЙ ПОЛИТИКИ

#### § 1. Правотворчество

Правозащитная политика имеет множество форм реализации, однако, несмотря на отсутствие единодушия во взглядах, большинство правоведов сходятся во мнении, что направления правозащитной политики также выступают и формами ее реализации. Профессор А. В. Малько говорит о том, что «правовая политика складывается из следующих направлений, которые вполне могут считаться формами ее реализации: 1) правотворческая; 2) правоприменительная; 3) интерпретационная; 4) доктринальная; 5) правообучающая; и т. п.<sup>1</sup> Направление и формы правовой политики не стоит отождествлять. Формы реализации – более широкое понятие и может включать в себя различные направления правовой политики. Перед государством в тот или иной период встают задачи, которые необходимо решать оперативным путем, немедленно, безотлагательно и правовыми методами. Решением этих задач выступают направления правовой политики, а к каким формам реализации их относить, зависит от сферы общественных отношений. Если это пробел или коллизия в праве, значит, форма реализации правотворческая, если деятельность компетентных органов по пресечению противоправных деяний, то правозащитная и т. д. Следовательно, правозащитная политика включает в себя несколько направлений, меняющихся на различных этапах развития общества.

Вопрос о формах реализации правозащитной политики в юридической науке не исследован. Между тем он имеет не только теоретическое, но и существенное практическое значение. Без его решения немыслима, например, выработка оптимального круга мер предупреждения правонарушений. «Любая политика вообще и правовая политика в частности нуждается в выражении вовне, реализа-

---

<sup>1</sup> См.: Малько А. В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С. 18.

ции, воплощении на практике»<sup>1</sup>. Только тогда она будет выполнять свое социальное предназначение. «При этом правовая политика, представляющая собой деятельность государства в сфере правового регулирования, должна иметь какую-то оболочку, т. е. протекать в каких-то конкретных формах»<sup>2</sup>.

Правозащитная политика протекает только в контексте правовой политики в целом, она не может существовать отдельно, вне правовой политики, так как является одним из ее видов. Целесообразно предположить, что формы реализации правовой и правозащитной политики будут пересекаться, а часто и совпадать. Профессор О. Ю. Рыбаков выделяет следующие основные формы реализации правовой политики: «1) правозащитная; 2) правотворческая; 3) правоприменительная; 4) правовое обеспечение функционирования государства, его органов; 5) организация деятельности правоохранительных органов; 6) подготовка дипломированных юристов в учебных заведениях; 7) развитие юридической науки; 8) доктринальная форма; 9) правовое просвещение; и др.»<sup>3</sup>. Рассматривая правозащитную политику, уже сейчас с уверенностью можно выделить правоприменительную и правотворческую формы реализации, так как они являются основными, наполняют правозащитную политику содержанием и формируют сферу деятельности такой политики. Благодаря правотворчеству определяется нормативное содержание правовой политики, она наполняется идеями и смыслом, формируются правовые рамки ее осуществления. При этом характеристики правовой политики наполняются конкретным содержанием и смыслом с учетом социально-исторических реалий, потребностей и возможностей правового развития того или иного общества и государства, опыта, традиций и особенностей правового развития конкретной страны, степени ее правовой развитости, уровня правовой культуры и т. д. Несмотря на то, что все чаще упоминается институт естественного права, надо понимать,

---

<sup>1</sup> Место и роль правовой политики в общей политике государства // Механизм правового регулирования: теория и практика современной России: материалы межвуз. студ. науч.-теор. конф. Санкт-Петербург, 14 декабря 2001 г. / под общ. ред. В. П. Сальникова, Р. А. Ромашова. СПб., 2002. С. 9.

<sup>2</sup> Коробова А. П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000.

<sup>3</sup> Рыбаков О. Ю. Формы реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 2. С. 6.

что на формирование правовой и правозащитной политики основное влияние оказывает все же позитивное право, в форме которого правозащитная политика обретает свое нормативное выражение, претворяется в законах. По результатам правотворческой деятельности мы можем наверняка судить о том, какова правовая политика, проводимая в российском государстве, например, насколько она соответствует или не соответствует общепризнанным международным принципам и нормам в сфере правового регулирования, а также теории и практике построения правового государства.

В правотворчестве государства можно проследить появление тенденций, связанных с правозащитной политикой, выявить, каков курс страны на данный момент выбран в этом направлении. Именно нормативные правовые акты отражают реальное положение вещей в этой сфере, проанализировав последние из них, можно сделать вывод, какова особенность правозащитной политики на данный период развития общества и права. В частности, старая редакция Трудового кодекса Российской Федерации в ч. 10 ст. 209 «Требования охраны труда – государственные нормативные требования охраны труда и требования охраны труда, установленные правилами и инструкциями по охране труда» в действующей редакции от 27 декабря 2018 г.: «...в том числе стандартами безопасности труда, а также требования охраны труда, установленные правилами и инструкциями по охране труда»<sup>1</sup>, что говорит о большем внимании органов правотворчества к жизни и здоровью человека и гражданина. В Законе РФ от 21 июля 1993 г. 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» появились изменения в ч. 3. ст. 22. В старой редакции говорилось о том, что на выполнение работ по хозяйственному обслуживанию не могут привлекаться несовершеннолетние. Согласно поправке от 5 апреля 2010 г. теперь могут привлекаться несовершеннолетние осужденные<sup>2</sup>. Такая тенденция говорит об ужесточении правозащитной политики в области обращения с преступниками. Федеральный закон

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21 декабря 2001 г.) (в ред. от 25 ноября 2009 г.) (действующая редакция от 27.12.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: закон РФ от 21 июля 1993 № 5473-1 (ред. от 06.02.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» 25 декабря 2008 г. дополняется ст. 16.1, которая расширяет полномочия работников Федеральной службы безопасности и полностью абстрагирует их от влияния каких-либо политических партий и течений<sup>1</sup>. Налицо усиление правозащитной политики путем расширения полномочий органов, осуществляющих защиту охраняемых демократических ценностей.

Актуальными направлениями для применения мер по совершенствованию законодательства остаются бюджетное, таможенное, налоговое, миграционное, избирательное, экологическое законодательство, законодательство о банках и нотариате, государственной и муниципальной собственности, банкротстве, государственной и муниципальной службе, защите прав несовершеннолетних, а также совершенствование законодательства о противодействии коррупции и легализации денежных средств, полученных преступным путем.

В связи с тем что правотворчество – это важнейшая форма, в которой реализуется правозащитная политика государства, к этой деятельности, степени ее эффективности обоснованно должны предъявляться совершенно особые, повышенные требования. Они должны носить не просто декларативный характер, а отвечать на конкретные вопросы: является ли нормативный правовой акт необходимым и не приведет ли он к коллизии в праве; какую сферу общественных отношений будет регулировать, какие конкретные задачи и цели будет решать и какими методами; какое количество средств будет затрачено на его создание и какую выгоду получит государство от его существования; является ли он своевременным, предупреждающим проблему либо решает уже существующую и т. д. Объективная действительность такова, что качество российского правотворчества находится на низком уровне, степень его адекватности реальному развитию общества очень незначительна.

Механизмы взаимодействия доктрины с реальным положением вещей не налажены. Вызывает беспокойство низкий профессиональный уровень субъектов правотворчества, доходящий до открытой провокации, когда не обладающий специальными знаниями клерк

---

<sup>1</sup> См.: О Федеральной службе безопасности: федер. закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 07.03.2018) (принят ГД ФС РФ 22 февраля 1995 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

лоббирует на утверждение руководителю проект нормативного документа, что впоследствии приводит к дисбалансу целых органов власти и ведомств. Низкая правовая культура должностных лиц усугубляется отсутствием реальной ответственности за неисполнение правовых предписаний. Наиболее наглядным доказательством этому является отношение к самой Конституции как к «фасаду», необходимому в обществе, провозгласившем себя демократическим и правовым. Низка и юридическая культура самих граждан, которые не привыкли отстаивать свои права, использовать правовые формы судебной защиты<sup>1</sup>.

Закон должен быть прост к пониманию и обязателен к исполнению для всех. Необходимо избегать множества нормативных правовых актов, регулирующих тождественные или схожие общественные отношения. Решением такой проблемы, с одной стороны, может выступить грамотная инкорпорация, кодификация или консолидация, причем выбранное средство должно не только объединять родственные нормативные правовые акты, но и отменять дублирующие друг друга, как можно сильнее упрощая нормативную базу государства. С другой – увеличение (вплоть до уголовной) ответственности за необоснованный и нецелесообразный нормативный правовой акт. Речь идет о различных видах юридической ответственности, от дисциплинарной до уголовной, в зависимости от юридической силы принятого нормативного правового акта. Уже сегодня у гражданского общества вызывает открытый протест несоизмеримость наказаний, когда за хищение металлолома подсудимый отбывает наказание в колонии, а государственный служащий получает выговор за подготовку нормативного документа, явившегося причиной, например, бестолковой траты бюджетных ассигнований. В обществе складывается мнение, что правотворческий механизм действует спонтанно, неэффективно, преследует свои корыстные цели, не выполняет своих функций. Из средств массовой информации известно, что природные ресурсы истощены, ситуация с экологией катастрофическая, повышается уровень алкоголизации населения, беспризорности, наркомании, однако отсутствуют нормативные правовые акты, предупреждающие сами эти факторы и их последствия. Решением может выступить тщательный анализ состояния российского общества,

---

<sup>1</sup> См.: Зелепукин А. А. Указ. соч.

выявление наиболее актуальных проблем, правильная расстановка приоритетов и формирование единого документа-концепции дальнейшего стратегического развития страны не только в экономической, но и в правозащитной сфере.

Таким образом, *важным средством демократических преобразований в России и формирования правозащитной политики служит правотворчество. Оно представляет собой научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных органов, направленную на создание необходимых условий для выработки и реализации стратегии и тактики правозащитной политики путем создания, изменения или отмены нормативных правовых актов.*

## **§ 2. Правоприменение**

Правоприменение с точки зрения правовой политики – это форма достижения поставленных перед политическими субъектами целей с использованием инструментов государственного принуждения.

В юридической литературе мнения о понятии «правоприменение» неоднозначны. Обусловлено это прежде всего тем, что традиционно правоприменение представляет собой форму управленческой деятельности специальных субъектов, основывающихся на творческой, интеллектуально-волевой составляющей. Ф. А. Григорьев и А. Д. Черкасов говорят о том, что применение права – это одна из «форм государственной деятельности, направленной на реализацию правовых предписаний в жизнь»<sup>1</sup>. В советской дореформенной литературе правоприменительная практика определяется как «предметная материальная деятельность людей»<sup>2</sup>. Для более глубокой связи правоприменения с правозащитной политикой следует рассмотреть и другой подход к пониманию такой формы реализации права. Применение права – это «осуществляемая в установленных законом формах властная, организующая деятельность компетентных субъектов по претворению правовых норм в жизнь

---

<sup>1</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Указ соч. С. 454.

<sup>2</sup> Основы марксистско-ленинской философии: учебник для вузов / Ф. В. Константинов [и др.]. М., 1980. С. 140.

путем издания актов применения права и разрешения конкретных юридических дел»<sup>1</sup>. Так или иначе, косвенно или прямо, но практически все определения дают нам возможность полагать, что в процессе применения права важную роль играют субъекты политики, т. е. по своей сущности правоприменение – это политическая деятельность, направленная на реализацию правовых норм. Социальная значимость правоприменения очевидна, ведь право ничто, если его положения не находят своего отражения в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях. Без правоприменения немислимо и воплощение в жизнь правозащитной политики. Для того чтобы правозащитная политика не оставалась на уровне теоретической разработки, она должна проявляться в социальной действительности, фактически реализовываться специальными субъектами.

Следует различать правоприменительную политику как часть правовой политики и правоприменение как форму реализации правовой (в том числе и правозащитной) политики. В первом случае 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 политическое явление, фокусирующее в себе основные тенденции теории и практики правоприменительной деятельности»<sup>2</sup>. Во втором случае правозащитная политика проявляет себя как вид правовой политики, она реализует свои цели и задачи с помощью правотворчества, правоприменения и правового воспитания, где правоприменению отводится особое место в силу свойств данной формы реализации права.

Правоприменение возможно только при наличии сформированной правотворческой базы, т. е. правотворчество, а равно правотворческая политика имеют первенство во времени по отношению к правоприменению и правоприменительной политике. Без нормативно-правовой базы, созданной в результате правотворческого процесса, сформировавшегося под влиянием правотворческой политики, су-

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: учебник / под ред. П. В. Анисимова. М., 2005. С. 220.

<sup>2</sup> Волпенко Н. Н. Правоприменительная политика: понятие и содержание // Тезисы докладов IX науч. конф. проф.-препод. состава ВолГУ. Волгоград, 1992. С. 96–97.

ществование правоприменения как формы реализации правозащитной политики невозможно. Правотворческая политика предшествует и определяет политику правоприменительную, следовательно, правотворчество и правоприменение находятся в постоянном взаимодействии и взаимосвязи.

Правозащитная политика государства, пользуясь правоприменением и опираясь на аппарат принуждения, выступает опорой законопослушных граждан. Особое место в системе государственных органов – субъектов правозащитной политики – занимают органы государственной власти, осуществляющие правоохранительную деятельность. Система правоохранительных органов за короткий промежуток времени претерпела изменения, обусловленные общественной ситуацией. Однако эти изменения не повлияли на концептуальное содержание государственной политики в отношении защиты прав и свобод человека и гражданина в России. В процессе применения норм права компетентные органы и лица принимают управленческие решения индивидуально-конкретного характера и осуществляют управление персонально определенными лицами. «Необходимость управления в обществе является закономерным следствием объективной потребности организовать и согласовать совместную деятельность»<sup>1</sup>.

Такой признак применения норм права, как государственно-властный характер, выделяют С. С. Алексеев, Ю. С. Решетов, И. Я. Дюрягин, М. Н. Марченко, В. Н. Хропанюк, А. П. Алексеев и ряд других авторов. По их мнению, применение норм права осуществляется только компетентными государственными органами и должностными лицами. Граждане право не применяют. Однако некоторые авторы определяют роль граждан в применении норм права как инициаторов данного процесса. Об этом говорит Ю. С. Решетов: «Во многих случаях правоприменению предшествует волеизъявление граждан»<sup>2</sup>. Так же считает и О. А. Чаусская, указывая, что «применение норм гражданского права есть инициатива участника правоотношения, права которого нарушены»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Дюрягин И. Я. Право и управление. М., 1981. С. 5, 37.

<sup>2</sup> Решетов Ю. С. Реализация норм советского права: системный анализ. Казань, 1989. С. 102.

<sup>3</sup> Чаусская О. А. Применение норм гражданского права: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 11.

Правоприменение охватывает значительный слой общественных отношений и находит отражение в юридической практике. Как и другие формы реализации правозащитной политики, правоприменение придает ей практическое значение. Однако известное высказывание о том, что практика является критерием истины, непригодно в оценке политики. Действие правозащитной политики, ее эффективность зависит от множества факторов: экономических, политических, идеологических и собственно юридических. Правоприменительная форма реализации является завершающей стадией сложного процесса правотворческой формы реализации, ее итогом и, в известной мере, целью. Законченная норма приобретает на этой стадии своего существования собственную среду обитания в общественных отношениях. Здесь она сталкивается с объектом своего регулирования и одновременно выходит из рациональной сферы правотворчества, чтобы войти в среду реальной жизни.

В контексте правозащитной политики правоприменение является основной формой реализации, так как сама защита предполагает активное участие субъекта в тех или иных общественных отношениях. Правотворчество имеет второстепенный характер не по своей природе, а именно в правозащитной политике только в силу того, что данная форма реализации, в отличие от правоприменения, имеет более пассивный характер, таким образом, может претендовать на основную форму реализации охранительной политики. Результат правоприменения – правоприменительный акт, и по тому, какова общая тенденция принятия таких актов на всей территории Российской Федерации, можно судить о проводимой правозащитной политике. Если правоприменительные акты в большинстве своем носят обвинительный характер, идет общая тенденция ужесточения правозащитной политики; если оправдательный – налицо процесс гуманизации. Если в спорах между государством и отдельным человеком правоприменительные акты защищают права и свободы человека, значит, в данный период правозащитная политика государства усматривает высшей ценностью именно права и свободы человека и гражданина. Если правоприменение на стороне государства, приоритетом правозащитной политики выступает государственная власть в лице ее органов.

Эффективность правозащитной политики в форме правоприменения – это достижение оптимального результата действия кон-

кретной правовой нормы, института права, отрасли права по отношению к поставленным целям и задачам путем издания и реализации правоприменительных актов, соответствующих принципам правоприменения. Она складывается из эффективности самих норм и каждого из средств и действий, форм и способов, которые осуществляет правоприменитель в виде правоприменительной деятельности.

Необходимо формирование комплексного института правозащитной политики, обязательными составляющими которого должны стать отношения, связанные с определением критериев качества правоприменительной деятельности. Одним из обязательных последствий, которое должно возникнуть при совершении правоприменительной ошибки, является привлечение к ответственности лица, ее допустившего, и, в случае причинения им вреда, возложение обязанности на него по возмещению ущерба. Эти действия также будут включены в состав правозащитной политики, таким образом расширяя сферу ее деятельности. Ни один государственный орган, ни одно должностное лицо не вправе принимать правовой акт или решение, содержание которого нарушает конституционные права, свободы и обязанности граждан.

Для эффективной реализации правовой политики в форме правоприменения необходимо совершенствование всей судебной системы Российской Федерации и системы правоохранительных органов в целом, а также усиление контроля за правоприменительной деятельностью со стороны государства, общества, человека и гражданина.

### § 3. Надзорная деятельность

Профессор В. В. Клочков, устанавливая место прокуратуры в системе других органов государства, определил ее как «системообразующее ядро государственного контроля»<sup>1</sup>.

Деятельность прокуратуры неразрывным образом связана с правозащитной политикой. На современном этапе общественных преобразований приоритетными, требующими особого внимания органов прокуратуры направлениями являются: «защита конституционных основ Российской Федерации, ее целостности и безопасности, единства законности на всей территории страны; соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; совершенствование деятельности всех звеньев прокурорской системы в области противодействия преступности»<sup>2</sup>.

При рассмотрении проблемы развития российской прокуратуры на современном этапе становления российской государственности стало очевидно, что ее роль в правовой политике очень значима для здорового функционирования общества. Переход к новым правовым условиям потребовал пересмотра некоторых принципов деятельности прокуратуры, определения ее места и значения в системе других государственных органов, а также влияния ее деятельности на формирование новых политико-правовых явлений. Ряд ученых считают, что уголовное преследование и поддержание государственного обвинения – это все, чем должна заниматься прокуратура, и в современных условиях главным направлением в ее деятельности должна быть борьба с преступностью. В связи с этим не меньшего внимания заслуживает вопрос, каким образом орган прокуратуры участвует в правозащитной политике, можно ли считать прокуратуру разновидностью органов законодательной власти или, как считалось ранее, исключительно контрольным органом? Хотя прокуратура не принимает законов и иных общеобязательных актов и не может реализовывать правозащитную политику в форме правотворчества, все же правильнее отнести ее к составной части законодательной

---

<sup>1</sup> Клочков В. В. Деятельность прокуратуры: типология, классификация // Прокуратура. Законность. Государственный контроль. М., 1995. С. 31.

<sup>2</sup> Бобырев В. В. О развитии прокуратуры Российской Федерации (проблемы и пути их решения) // Право и безопасность. 2008. № 4 (29).

власти, так как нормотворчество и претворение законов в жизнь невозможны без постоянного и независимого надзора за исполнением законодательства. Кроме того, ч. 4 ст. 1 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» наделяет этот орган возможностью участия в процессе правотворчества. Деятельность прокуратуры в рамках правозащитной политики России – ключ к укреплению государства, государственных институтов и институтов гражданского общества как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов. Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка неоднократно заявлял, что приоритетом считает «правозащитную» функцию ведомства. В контексте правозащитной политики прокуратура, с одной стороны, выступает инструментом, механизмом контроля за реализацией полномочий всех ветвей государственной власти путем надзора за точным исполнением законодательных актов, а с другой стороны, оказывает заметное влияние на формирование самой концепции правозащитной политики, непосредственно участвуя во всех формах ее реализации. Необходимый для современной России тип прокуратуры, ее организация, функции и направления деятельности объективно зависят от социальных, экономических, политических и иных условий жизнедеятельности общества, от выбранного курса страны, как правового, так и политического. Правозащитная политика влияет на деятельность прокуратуры, устанавливая основные цели и задачи, а также рамки деятельности. Именно она определяет предназначение и состав функций прокуратуры.

Общественные отношения, возникновение, существование, прекращение которых обусловлено деятельностью прокуратуры, связаны с решением важнейших общегосударственных задач обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства.

Деятельность государственных органов прокуратуры, реализующих правозащитную политику, представляет собой тот правовой институт, в котором проявляются многие нерешенные задачи государственного строительства в отношении общества и власти. В современных реалиях такая деятельность должна способствовать, а не препятствовать реализации позитивных процессов в политической, экономической, социальной и других сферах. Создание эффективного механизма регулирования и оптимизации деятельности

органов прокуратуры в таком контексте, безусловно, выступает приоритетным направлением правозащитной политики.

Цели современной правозащитной политики достигаются через реальное состояние полного и постоянного воспроизводства и гарантированности верховенства прав человека, выражающееся в реализуемости субъективных прав, исполняемости правовых обязанностей, соблюдаемости правовых запретов, поддержании правовых стимулов, повышении уровня правовой культуры и правосознания. Потребность в деятельности органов прокуратуры в рамках правозащитной политики обусловлена необходимостью достижения состояния безопасности жизнедеятельности личности и общества, функционирования государства, защищенности от угроз охраняемым интересам, на основе утверждения в современном российском государстве общечеловеческих ценностей.

В правовом государстве нужен установленный законом порядок практической реализации прав и обязанностей субъектов как властной, так и подчиненной сторон, т. е. обеспечение такого качественного состояния упорядоченности общественных отношений, при котором соблюдается определенный баланс интересов всех участников правоотношений. Достижение этой цели возможно на основе единой правозащитной политики как приоритетного направления в правовой политике, представляющего собой научно обоснованную, последовательную системную деятельность соответствующих государственных структур по упорядочению правовой регламентации всех ветвей власти, а также осуществления деятельности органами прокуратуры, основанных на принципах Конституции и общепризнанных нормах международного права, обеспечивающих соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Считается, что прокуратура как надзорный орган должна работать только на правовом поле, а политико-правовая сфера – не ее удел. Однако в современном мире, переживающем фундаментальные и динамичные изменения, когда политика становится одним из главных инструментов эффективного развития страны, обеспечения ее конкурентоспособности, правовые средства должны стать одним из способов достижения политических целей. «В этом смысле деятельность прокуратуры Российской Федерации становится политико-правовым фактором. Особенно это касается достижения такой цели,

как верховенство права»<sup>1</sup>. Прокуратура работает в направлении борьбы с организованной преступностью, терроризмом, охраны прав и свобод граждан, оказания правовой помощи, экстрадиции. Вместе с тем сейчас намечается тенденция выхода прокуратуры из уголовно-правовой сферы на более широкую арену. Динамика реформирования общественных отношений предполагает адекватное его развитие. «Прокурорский надзор также должен развиваться и модернизироваться в зависимости от происходящих изменений во всех областях жизни. Анализ внутриведомственных актов показывает, что структура прокуратуры подчинена определенной динамике: что-то создается, что-то упраздняется, что-то реорганизуется»<sup>2</sup>.

*Под надзорной деятельностью как формой реализации правозащитной политики следует понимать деятельность органов прокуратуры, обеспечивающих формирование правозащитной политики исключительно в правовом поле Российской Федерации, а равно участие таких органов в процессах правотворчества и правоприменения исходя из приоритета защиты прав и законных интересов человека и гражданина.*

#### **§ 4. Правовое воспитание**

Правозащитная политика становится эффективной, когда в процессе ее реализации, наряду с мощными нормативно-правовыми и правоприменительными началами, приоритетное место занимает и сознательное восприятие объективной действительности самим субъектом, на которого такая политика направлена.

Влияние правосознания (как результат правового воспитания) на жизнь человека исследовал профессор Л. И. Петражицкий – он подчеркивал, что «оказывая более сильное и решительное давление, право более успешно укрепляет социально желательные привычки и склонности; вообще оно оказывает, соответственно, более неуклонное и сильное воспитательное действие на индивидуальную и массо-

---

<sup>1</sup> Игнатов И. С. Международные связи прокуратуры Российской Федерации (политико-правовые аспекты в контексте исторического развития): автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2008. С. 3.

<sup>2</sup> Там же. С. 17.

вую психику, чем нравственность»<sup>1</sup>. Правильное воспитание каждой отдельной личности ведет к созданию культурного, социально активного и законопослушного общества. В российском современном обществе правовое воспитание становится общегосударственной задачей, так как показатели и качество правовой воспитанности граждан напрямую влияют на эффективность правовой защиты, удовлетворенность деятельностью работы органов государственной власти со стороны населения, активность вовлечения в политическую жизнь гражданского общества. До настоящего времени гражданам считают правозащитную политику неэффективной не в силу отсутствия механизмов защиты, а в силу собственного правового инфантилизма и нигилизма. С прискорбием приходится констатировать, что человек в Российской Федерации не чувствует себя защищенным, в том числе потому, что сам не знает, как взять «щит» или воспользоваться «мечом». Перекаладывать вину на граждан не представляется возможным, так как такое положение вещей и является последствием упущенных возможностей правозащитной политики 90-х, начала 2000-х, когда просветительская работа не велась, а об указанной форме реализации политики не имели представления. Важно уже сегодня закладывать необходимое правовое воспитание и правовое сознание. Такая деятельность – «это планомерный, управляемый, организованный, систематический и целенаправленный процесс воздействия на сознание, психологию граждан Российской Федерации всей совокупности многообразных правовоспитательных форм, средств и методов, имеющихся в арсенале современной правовой деятельности, в целях формирования в их правосознании глубоких и устойчивых правовых знаний, убеждений, потребностей, ценностей, привычек правомерного поведения»<sup>2</sup>.

Вместе с тем намечается и положительная тенденция – в современную действительность входят такие понятия, как «правовоспитательная деятельность» государства, «институт правового воспитания», которые реализуются как инструмент подготовки как субъектов такой политики, так и лиц, на которых эта политика будет направлена. Субъект правозащитной политики, не обладающий специаль-

---

<sup>1</sup> Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 1909. Т. 1. С. 146–152.

<sup>2</sup> См.: Бабаев В. К. Общая теория права: курс лекций. Н. Новгород, 1993. С. 488.

ными юридическими познаниями, высоким уровнем правосознания и правовой культуры, не может осуществлять грамотную деятельность в рамках правового поля страны. Лицо, в отношении которого проводится правозащитная политика или которое наблюдает за проявлением такой политики со стороны некомпетентных государственных служащих, формирует неправильные выводы, деформирует свое собственное правосознание, а часто и правосознание своего окружения (близких, родных, друзей). «Нужно научиться правильно наблюдать и делать выводы самому; нужно тому же самому научить и всякого рядового гражданина. Методы усвоения, методы передачи, методы проверки излагаемого: таково содержание политического воспитания, необходимого для общества, живущего сознательной жизнью. Полусознательная, иррациональная внушаемость и возбудимость должны уступить место систематическому самонаблюдению и критическому анализу мотивов собственного поведения. Для этого прежде всего борьба против эмоционального, «религиозного типа» психики и насаждение прочных «научных привычек» должны стать главными задачами гражданского воспитания передовых демократий»<sup>1</sup>.

*Правосознание как форма реализации правозащитной политики – это, во-первых, передача необходимых знаний, установок, ценностей права обществу в целом и отдельному человеку в частности; во-вторых, формирование собственного отношения субъектов правовой политики к праву, уяснение ими правовых взглядов, теорий, идей, представлений, убеждений, оценок, настроений, чувств к правовым явлениям, господствующим в обществе.*

Соотношение правозащитной политики и правовой культуры – новая, ранее не исследованная область юридической науки, требующая разработки. Государственная правозащитная политика может не дать желаемого результата, если власть не научится эффективно воздействовать на общественное мнение, формировать его нужным образом. Как показывает опыт стран ближнего зарубежья, деформация правового сознания социальных групп приводит к дисбалансу власти и, как следствие, к государственному перевороту.

---

<sup>1</sup> Милоков П. Н. Интеллигенция и историческая традиция // Вопросы философии. 1991. № 1. С. 376.

Знание права, воспитание в духе права должно идти с детства, с воспитания в семье, школе, так как это есть необходимая составляющая всесторонне развитой личности. Целью правового воспитания является совершенствование правовой культуры и правосознания граждан. Основная задача правового воспитания – привитие индивиду осознанного стремления к правомерному поведению. Конкретные цели правового воспитания можно выразить следующим: правовое информирование, правовое обучение, а также вовлечение личности в деятельность государства – фактически применение полученных знаний на практике. Правовое информирование возможно при распространности и доступности информации. Этому способствует просвещение населения через печатную продукцию, средства массовой информации, телекоммуникационные технологии, общение с юридически образованными людьми, обращение в публичные центры правовой информации, консультации. Сюда же можно отнести лекции на предприятиях, в организациях и учреждениях, пропаганду, занятия в системе повышения квалификации, театральные постановки, кино и телевидение – все это методы правового воспитания граждан.

Основную роль в формировании правового воспитания в наш век научных технологий играют Интернет и телевидение. Однако именно эти источники информации носят дуалистический характер в силу того, что контроль за содержанием тех или иных статей, видеороликов, интервью и комментариев фактически отсутствует. Во избежание искажения правовой культуры и правосознания необходимо посещать только официальные правовые сайты и смотреть телевизионные программы, отражающие реальную правовую действительность. Для того чтобы «запустить механизм» правового воспитания в повседневных ситуациях, важно, чтобы владеющие юридическими знаниями люди передавали их родственникам, друзьям. Каждый человек не только сталкивается с правозащитной политикой, но и косвенно участвует в юридической жизни государства. Например, гражданина могут занести в список присяжных заседателей, и при определенных условиях он сможет участвовать в судебном процессе, оказав влияние на судьбу какого-либо человека путем голосования в пользу обвинения или оправдания.

Особую роль в формировании правового воспитания играют средства массовой информации. СМИ и их роль в распространении

правовой информации давно обсуждается на разных уровнях. Эксперты в области журналистики и юриспруденции, а также психологии и политологии часто вынуждены констатировать низкую правовую культуру, несформированность и деформированность правосознания журналистов. Журналисты различных информационных изданий и телевизионных каналов наглядно демонстрируют пренебрежение к правовым требованиям вплоть до полного отрицания всех запретов – нередко они не соблюдают внутренние отраслевые нормы права и этики, прививают свое отношение публике к политической ситуации. Особенно это характерно для региональных СМИ. Репортажи о правовой и политической ситуации толкуются субъективно, часто безграмотно даже с точки зрения юридической терминологии, грамматики. Определенные слои населения (пенсионеры, домохозяйки) склонны доверять отдельным репортерам, считая их мнение компетентным, часто полагаясь на внешние и эмотивные симпатии. Люди же грамотные, юридически образованные сразу замечают такого рода ошибки. Некачественные, непроверенные материалы, распространяемые СМИ, подрывают доверие не только к конкретной публикации и данному изданию, но и вызывают негативное отношение к средствам массовой информации и журналистскому сообществу в целом.

Комплексные, не формальные, а фактические меры по правовому воспитанию должны быть направлены абсолютно на всех граждан – всех возрастов и профессий, не только на детей (будущие поколения); в противном случае не может идти речи о результативности правового воспитания.

*Правозащитная политика формирует курс страны в области правового воспитания, обучения и пропаганды знаний, связанных с защитой охраняемых ценностей, правотворчество – основу правозащитной политики, ее фундаментальные идеи, цели и задачи. Правоприменение делает правозащитную политику реальной, претворяет ее в жизнь, основываясь на возможности применения мер государственного принуждения. Правовое воспитание, обучение, пропаганда – это своего рода этап обнародования, придания гласности концепции правозащитной политики. Свое отражение такая концепция получает:*

*а) во введении в школьных программах новых учебных дисциплин, связанных с ценностью защиты прав и свобод человека и гражданина;*

*б) приобщении к семинарским и лекционным занятиям, круглым столам и конференциям сотрудников правозащитной системы;*

*в) увеличении количества просветительских политико-правовых телевизионных программ;*

*г) появлении политических рекламных видеороликов, содержащих пропаганду предупреждения наркотической, алкогольной, табачной зависимости; правильности политического курса страны, любви к Родине и гордости за нее;*

*д) вовлечении молодого поколения в правотворческие процессы путем учреждения различных конкурсов и грантов, посвященных защите прав и свобод человека и гражданина, и т. д.*

*Обеспечить социально адекватное, законопослушное поведение личности в условиях демократического государства можно, лишь задействовав все возможные механизмы влияния на правовое воспитание одновременно;*

*е) распространении патриотической символики, создании общественных движений и объединений;*

*ё) создании официальных сайтов государственных служб и ведомств, распространении упрощенных веб-бланков обращений и заявлений;*

*ж) правовой пропаганде в социальных сетях наиболее авторитетных спортсменов, деятелей искусства, политических лидеров, представителей различных конфессий;*

*з) работе религиозных конфессий не только по религиозному, но и по правовому просвещению.*

## ГЛАВА 3 ПРИОРИТЕТЫ ПРАВООЩИТНОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### § 1. Понятие системы приоритетов правозащитной политики

Проблема эффективного осуществления российской правозащитной политики во многом зависит от правильного определения приоритетов в правозащитной сфере, что в значительной степени способствует решению наиболее важных задач, стоящих перед российским государством на современном этапе.

«Стратегические цели и наиболее актуальные приоритеты правовой политики Российской Федерации вытекают из объективных интересов и потребностей личности, общества и государства»<sup>1</sup>. «Приоритеты правовой политики – это наиболее важные общечеловеческие ценности, защищаемые правом, на которые должна быть сориентирована деятельность государства в сфере правового регулирования»<sup>2</sup>. Система – это, как правило, множество взаимосвязанных объектов, организованных в единое целое. Таким образом, системой приоритетов правозащитной политики выступит совокупность ценностей современного демократического государства, на которые опираются субъекты правозащитной политики, формируя правозащитную концепцию.

Правозащитная политика – динамично развивающееся явление, что находит свое отражение в упразднении старых и появлении новых приоритетов на различных этапах развития государства. Наиболее отчетливо смена или замена приоритетов наблюдаются в переходные периоды развития общества и государства. «Революции и реформы часто прерывают преемственные начала в правовой политике, иногда в деятельности государства вообще»<sup>3</sup>. В качестве

---

<sup>1</sup> Сурнин М. Ю. Обеспечение преемственности правовой политики Российской Федерации на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 17.

<sup>2</sup> Коробова А. П. Приоритеты правовой политики // Рос. правовая политика: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2003. С. 111.

<sup>3</sup> Рыбаков О. Ю. Правовая политика: понятие и приоритеты // Актуальные проблемы правоправедения. 2004. № 1. С. 103.

приоритетов правовой политики в научной литературе указываются: декриминализация общественных отношений<sup>1</sup>, оборона государства<sup>2</sup>, построение гражданского общества<sup>3</sup> и правового государства<sup>4</sup>, соблюдение и защита прав и свобод личности<sup>5</sup>, приоритет прирожденных прав человека, достойное частное право, верховенство правосудия<sup>6</sup> и др.

Классифицировать приоритеты российской правозащитной политики можно по следующим основаниям:

Во-первых, *по времени существования* на постоянные – характерные для всех периодов развития демократического общества, представляющие собой наиболее важные общечеловеческие ценности (такие как соблюдение и защита прав и свобод личности), и временные – свойственные определенному временному отрезку (защита прав лиц, пострадавших при чрезвычайных ситуациях).

Во-вторых, *по формам реализации* правозащитной политики следует различать: приоритеты правотворческие, обеспечивающие принятие, исправление или отмену правозащитных актов, а также борьбу с коллизиями и пробелами в праве; правоприменительные, позволяющие реализовывать механизм защиты путем принятия правоприменительных актов; приоритеты в сфере правового воспитания и правовой культуры, включающие в себя борьбу с инфантилизмом и нигилизмом.

В-третьих, *в зависимости от сферы действия* приоритеты российской правозащитной политики можно классифицировать на внутренние – решающие сугубо российские проблемы, и внешние – определяющие направление правозащитной политики на междуна-

---

<sup>1</sup> См.: Баландина Н. В. Правовая политика Российского государства по декриминализации общественных отношений. М., 2002. С. 14.

<sup>2</sup> См.: Бортнев А. И. Правовая политика в области обороны и ее формирование в системе исполнительной власти // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 2. С. 101.

<sup>3</sup> См.: Цыбулевская О. И. Построение гражданского общества как одна из целей российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 2. С. 34–46.

<sup>4</sup> См.: Бициева Т. Н. Правовая политика в сфере формирования правового государства: федеральные и региональные проблемы // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 4. С. 170–178.

<sup>5</sup> См.: Коробова А. П. Указ. соч.

<sup>6</sup> См.: Алексеев С. С. Основы правовой политики в России. М., 1995. С. 72.

родной арене (соблюдение и уважение общепризнанных принципов и норм международного права).

*Под системой приоритетов правозащитной политики следует понимать совокупность взаимосвязанных наиболее актуальных направлений, позволяющих определить основное назначение правозащитной политики, а также ее ценностные ориентиры.* Она может быть эффективной лишь в том случае, если они опираются на легитимную, сильную, авторитетную власть, реализующую свою политику правовыми средствами в условиях сочетания динамизма и твердого правопорядка, стабильного и устойчивого социально-экономического и политического развития.

О. Ю. Рыбаков проводит классификацию приоритетов правовой политики в сфере защиты прав и свобод личности. В основание такой классификации положены критерии априорности естественного права в сочетании с позитивным его выражением. По мнению автора, приоритетами правовой политики в сфере защиты прав и свобод личности выступают:

«1. Приоритеты, имеющие непреходящее значение, лежащие в основе стратегии развития правовой политики по защите прав и свобод личности, имеющие общечеловеческий характер.

2. Приоритеты правовой политики в защите социальных прав и свобод личности, имеющие конкретно-исторический характер.

3. Приоритеты, позволяющие личности более эффективно осуществлять защиту своих прав и направленные на ее правовое совершенствование»<sup>1</sup>.

Н. В. Витрук считает, что к приоритетам конституционно-правовой политики относятся:

«1. Создание устойчивого законодательства, основанного на новых принципах общественного и государственного строя – принципах свободного гражданского общества, демократии и правового государства и других основах конституционного строя современной России.

2. Формирование правовых основ складывания и функционирования институтов гражданского общества, системы народовластия, политической системы общества.

---

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Указ. соч. М., 1995. С. 23.

3. Реализация конституционных принципов разделения властей, федерализма, местного самоуправления, проведения административной реформы.

4. Правореализационная деятельность органов публичной власти, их должностных лиц.

5. Реальность и эффективность правоохранительной и правозащитной деятельности, профилактика правонарушений, восстановление нарушенных прав, свобод и обязанностей в сочетании со справедливым возмездием, наказанием за совершенные преступления и другие правонарушения.

6. Обеспечение конституционно-правовой безопасности»<sup>1</sup>.

В связи с этим представляется возможным сформировать приоритеты правозащитной политики. К таковым следует отнести: *защиту прав и свобод человека и гражданина; защиту основ конституционного строя, федеративного устройства; защиту различных форм собственности; защиту экономического потенциала страны; формирование современной правозащитной системы; обеспечение законности; формирование справедливой системы правосудия; формирование гражданского общества; просветительская и культурно-массовая работа и т. д.*

Правозащитная политика служит обществу, личности, государству, используя, в свою очередь, их позитивные возможности, потенциал, но при этом отталкиваясь от идеи естественных прав человека и основ правового государства. Она показывает нерешенные проблемы в правовой и политической жизни, предлагая собственные целенаправленные юридические способы их решения.

Достижение качественно нового состояния жизни российского общества и государства во всех сферах, а также будущее всех проводимых в России реформ во многом зависит от того, насколько успешно будет формироваться и развиваться система приоритетов правозащитной политики. Они должны быть соотнесены с остальными областями правозащитной системы, иметь четкие цели и вектор развития, т. е. осуществляться в соответствии с правовой и политической концепцией стратегии развития государства. От грамотной разработки и дальнейшего эффективного проведения приоритетов правозащитной политики зависит реализация практически всех остальных направлений деятельности государства.

---

<sup>1</sup> См.: Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности: монография. М., 2008. С. 360.

## **§ 2. Защита прав и свобод личности как приоритет правозащитной политики**

Необходимость обеспечения прав и законных интересов личности ставит перед российским государством задачу формирования правозащитной политики, нацеленной на повышение уровня и качества жизни российского общества, обеспечение гарантированного осуществления прав человека и гражданина, интересов личности. «Основным приоритетом правовой политики служит личность, ее потребности, интересы, обеспечение ее достойной жизни и свободного развития. Указанный ориентир закреплен непосредственно в Конституции РФ»<sup>1</sup>. Главная задача правовой политики в социальной сфере – это повышение жизненного уровня населения страны путем совершенствования социального законодательства. Главным направлением правовой политики в социальной сфере является защита социальных прав личности. «Правовая политика идет от личности, служит ей»<sup>2</sup>. Среди системы приоритетов правовой политики защита прав и свобод человека и гражданина занимает доминирующее место. Личные (индивидуально-человеческие) права и свободы – это права и свободы, признающие и защищающие человека как отдельное природное и духовное существо, как свободную личность. К таким личным правам и свободам, по Конституции, относятся право на жизнь, достоинство личности, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, право на неприкосновенность жилища, право на пользование родным языком, воспитание, обучение и творчество, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, свободно выезжать за пределы Российской Федерации, свобода совести, свобода вероисповедания и др.

Для практического осуществления этих прав и свобод во всех областях общественной и политической жизни необходимо эффективное, согласованное и целенаправленное взаимодействие структур гражданского общества и правового государства. «Человек в России

---

<sup>1</sup> Витрук Н. В. Указ. соч. С. 320.

<sup>2</sup> Рыбаков О. Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки // Журнал рос. права. 2002. № 3. С. 71.

и в мире в целом должен воспитываться так, чтобы он понимал, что, если нарушит закон, его ждет суровая кара – наказание, причем большее, чем выгода от правонарушения. Но в то же время человек, ущемленный в законных правах, не только должен знать, что он может их защищать, но должен знать и реальный универсальный механизм защиты прав и свобод человека, который мы должны создать<sup>1</sup>». На принцип соблюдения и защиты прав и свобод личности в первую очередь должны ориентироваться субъекты, входящие в правозащитную систему общества, в процессе выработки и реализации правовой политики государства, учитывая, что правозащитная политика – это стержень, генеральная линия процесса формирования правозащитной системы.

В России процесс фактического воплощения прав и свобод в жизнь проходит сложно и неустойчиво. Это связано с противоречивостью затянувшихся реформ, которая заключается в том, что на государственном уровне нередко признаются и принимаются самые современные концепции развития, а через непродолжительное время обнаруживается, что они носят декларативный характер и не обеспечены социально-экономическими ресурсами. Права личности и их защита – обязательные элементы в понимании сущности и содержания правового государства. Для российской правовой системы это означает необходимость существенной переориентации всего законодательства, всей системы правового регулирования в целях обеспечения признания, уважения и защиты прав личности. Отсюда вытекает потребность в изучении возможности формирования особой концепции, а также обозначение первостепенных задач и приоритетов, позволяющих сконцентрировать основные силы и средства государства по самым актуальным направлениям. Признание правозащитной политики и приоритета прав человека в ее контексте существенно гуманизирует всю правовую систему российского общества и определит необходимость ее общетеоретического переосмысления в соответствии с международно-правовыми стандартами.

О слабой эффективности государственной политики в сфере защиты прав и законных интересов личности свидетельствуют объективные обстоятельства. Только соединение усилий различных государственных органов и структур, а также негосударственных организаций

---

<sup>1</sup> Александров В. А. Указ. соч. С. 156.

в единое социально-правовое пространство позволит решить продиктованные системой приоритетов задачи. «Русский народ должен осознать себя как правовое единство, как Субъект Права, состоящий из множества субъектов права, как живую Всероссийскую Личность, которую строит и ведет сильная правовая власть»<sup>1</sup>. Для государства необходимо создать такие условия, при которых было бы невыгодно экономически, политически, юридически, нравственно нарушать права и свободы человека и гражданина. Активизация правовой политики в области защиты прав и свобод личности, ее влияние на правовую культуру общества требует качественно иных подходов со стороны государства. Правозащитная политика может способствовать государственной деятельности, направленной на защиту прав личности посредством актуализации таких ее форм, как правовое воспитание, правотворчество, правоприменение. Однако активность самой личности и правовые формы этой активности имеют особое значение для характеристики ее включенности в общественные, позитивно-преобразовательные процессы, формирование правового государства, построение современной правозащитной системы. Низкий уровень такой вовлеченности обусловлен в настоящее время тем, что, во-первых, не все граждане знакомы с многочисленными нормативными правовыми актами; во-вторых, даже владея такими знаниями, не каждый может осуществить установленную законом процедуру защиты своего нарушенного или предполагаемого нарушенного права; в-третьих, осуществление защиты собственных прав не всегда приводит к принятию адекватного закону решения. В конечном итоге можно констатировать не только сложность защиты прав и свобод личности, но и объективно выраженную затруднительность такой процедуры.

---

<sup>1</sup> Ильин И. А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948–1954 годов: в 2 т. М., 1902. Т. 1. С. 319–320.

### **§ 3. Законность в системе приоритетов правозащитной политики**

Не подлежит сомнению, что формирование прогрессивного курса страны, современной правовой политики, расширение демократии, свободы личности и гласности невозможно представить без укрепления законности.

В правовом государстве ни один государственный орган, должностное лицо, коллектив или общественная организация, ни один человек не вправе посягать на закон. Укрепление законности – актуальнейшая задача правозащитной политики, так как от того, насколько принцип законности соблюдается в том или ином государстве, зависит устойчивость государственной власти, а следовательно, и проводимой ею политики. Здоровая правозащитная политика означает торжество закона прежде всего в деятельности властных структур – органов внутренних дел, суда и прокуратуры.

В теории сложились отдельные категории законности, в рамках которых существуют различные определения данного явления, тесно переплетаются мотивы правового и неправового характера, государственного и общесоциального содержания, взаимодействуют интересы различных групп, слоев, граждан, общества.

В понимании правовой политики законность надо рассматривать более объемно, здесь она выступает политико-правовым явлением, отражающим правовой характер организации общественно-политической жизни, органичную связь права и власти, права и государства. С этих позиций о ней можно говорить как об условии жизни государственно организованного общества. Содержание законности в правозащитной политике в значительной степени зависит от состава ее субъектов. Большинство юристов связывают само понятие законности с деятельностью всех участников общественных отношений, т. е. государства, его органов, общественных и иных организаций, должностных лиц и граждан. Одно из центральных мест именно в рамках правозащитной политики и достижения законности занимают органы внутренних дел. Обусловлено это тем фактом, что правозащитная политика реализуется в первую очередь в рамках правоприменения, на основании действующего законодательства уполномоченными на то органами.

Ошибки прошлых лет, допущенные при реформировании экономической, военной, правоохранительной и других сфер государственной деятельности, ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы и отсутствие сильной государственной правозащитной политики, снижение духовно-нравственного уровня общества являются факторами, способствующими сохранению и нарастанию преступности и коррупции. Поэтому борьба с ними давно носит не только правовой, но и политический характер.

Законность охватывает всю правозащитную политику, а как следствие, и деятельность субъектов такой политики. Она подразумевает деятельность субъектов в рамках закона и в режиме определенных правовых взаимоотношений личности и государства в лице его органов. В демократическом государстве все равны перед законом и поэтому подлежат равной ответственности. Построение правового государства невозможно без обеспечения законности в деятельности самого государственного аппарата, без устранения таких негативных явлений, как коррупция, кумовство, клановость. Подчеркивая значимость подобного требования, Маркс в свое время писал, что даже у англичан, у нации, наиболее почитающей закон, первым условием соблюдения законности со стороны народа является то, что другие органы держатся в рамках закона.

В настоящее время, в контексте сложившейся политико-правовой мысли и усиления влияния на понимание отдельных юридических категорий института естественного права, возникла объективная необходимость в более объемном понимании законности. Законность выступает политико-правовым явлением, отражающим правовой характер организации общественно-политической жизни, органичную связь права и власти, права и государства. С этих позиций о ней можно говорить как об условии жизни государственно организованного общества. Законность формирует в правосознании людей идею о целесообразности и необходимости такого положения, когда не останется места для произвола.

В контексте демократического государства законность следует рассматривать в двух аспектах. Первый аспект законности подразумевает неотъемлемый принцип проведения как правозащитной, так и правовой политики в целом. Второй подразумевает ту цель, идею, к которой стремится правозащитная политика. Парадокс заключается

в том, что при достижении цели – полной законности, инструмент государственного принуждения претерпит серьезные изменения, а в идеале перестанет быть необходимым. Таким образом, законность можно трактовать как такой политико-правовой режим, такие условия жизни, такую правовую атмосферу, которые ограждают личность от произвола власти, массу людей – от анархии, общество в целом – от насилия, хаоса, беспорядка. Законность выступает как необходимость, которая выражается в системе определенных объективных требований, предъявляемых всем субъектам, участникам общественной жизни, урегулированных правом.

Исследовательский интерес к законности в период кардинальных преобразований в России, когда общество стремится освободиться от коррупции, мешающей развитию, а идея права начинает подвергаться воздействию политического фактора. В этих условиях изучаемая проблема непосредственным образом связана и с тем, что законность рассматривается сугубо позитивистски, догматически. Новые подходы к праву настоятельно требуют расширения угла зрения на законность, нарушение которой позволяет выявить текущие проблемы в целом. Сделать выводы, устранить органы и отдельные государственные структуры, чья деятельность нецелесообразна, сформировать перспективы на будущее, обозначить тактику и стратегию развития страны. В современном российском государстве, даже будучи нарушенной, законность оказывает благоприятное воздействие, оздоравливает государство и общество, определяет круг субъектов и проблемные стороны деятельности, распределяет задачи по приоритетам.

В нашем понимании существует несколько видов законности:

*Законность как цель* должна присутствовать в деятельности всех органов государства, физических и юридических лиц, в обществе, коллективе, во всех общественных отношениях.

*Законность как правовой режим* утверждается в результате урегулированности тех отношений в обществе, которые должны быть регламентированы правовыми нормами и поддаются такому регламентированию, а также реализации правовых норм на практике. В таком контексте можно говорить о сочетании статической и динамической стороны законности, причем, во-первых, речь идет не только о законах, но и о правовых актах, изданных во исполнение их,

а во-вторых, что еще более важно, о соответствии законов и иных актов общечеловеческим ценностям, общепризнанным принципам демократического государства.

*Материальная законность* представляет собой совокупность идей, правил и целей существования тех или иных нормативных правовых актов, осуществляющих охранительную или регулятивную функцию, такая законность носит признак статичности.

*Процессуальная законность* – это деятельность институтов государственной власти, специальных субъектов, граждан и общественных организаций в рамках правового поля по реализации целей достижения построения правового государства.

Заметное в данный период в России возрастание роли государства не следует трактовать только как увеличение принудительной, силовой деятельности. Речь идет, прежде всего, о расширении сферы правового регулирования, появлении новых областей правоотношений. Сильное и эффективное государство – это не тоталитарное государство, вводящее тотальный контроль и ограничение свободы мысли, слова и действия. Сильное и эффективное государство должно обладать необходимыми ресурсами эффективного выполнения функций в соответствии с обозначенными в Конституции и законах приоритетами и целями демократического, правового, социального и светского государства для блага общества и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Концепция правозащитной политики ориентирует на развитие правовой основы, формирование новых и совершенствование действующих институтов управления человеческими ресурсами, внедрение новых методик отбора работников, новых принципов оплаты труда и мотивации, а также более эффективных систем оценки работы с учетом конечного результата, направленного на высокий уровень защиты прав и свобод человека и гражданина.

Переживаемый мировой финансовый кризис объективно отвлек силы и ресурсы для антикризисных мер, притормозил наметившиеся процессы, заставил переосмыслить некоторые элементы стратегии и тактики, но не повлиял на общий курс страны, на правозащитную политику как основу повышения уровня законности в стране.

#### **§ 4. Справедливое правосудие в системе приоритетов правозащитной политики**

«Судебной власти свойственен волевой характер»<sup>1</sup>: она юридически формализуется, провозглашается от имени государства, ее реализация обеспечивается государственным принуждением. Политика – это всегда властная деятельность. Особая функция осуществления власти связана с применением права и воплощается в деятельности специализированных государственных органов, образующих судебную власть. «По своим функциональным признакам судебная власть является государственной властью со всеми присущими ей атрибутами; по своему предметному назначению судебная власть составляет конкретную форму деятельности государства, организационно оформленную как система правосудия»<sup>2</sup>.

Таким образом, в правозащитной политике судебная власть играет самостоятельную роль, становится участником осуществления всех функций государства с компетенцией, устанавливаемой законодательной властью, обретает независимость по отношению к другим ветвям власти.

Проблема соотношения судебной власти и политики широко дискутируется в юридической науке. В связи с тем, что судебная власть является составной частью государства – политической организации общества, она не может полностью отгородиться от политики. Однако выработаны определенные принципы, которые способны исключить или ослабить политическое давление на судебную власть. Так, независимость судебных органов гарантируется государством и закрепляется в Конституции. Все государственные и другие учреждения обязаны уважать и соблюдать независимость судебных органов.

Существует ряд ученых, для которых сама мысль о неразрывности правосудия и политики кажется неверной и в какой-то мере опасной. Однако, вспоминая генезис политической власти, можно сделать вывод, что в человеческом обществе политическая власть зарождалась как судебная. Изначально правитель, государь – это

---

<sup>1</sup> Конституционное законодательство России / под общ. ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1999. С. 193.

<sup>2</sup> Ржевский В. А., Чепурнова Н. М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М., 1999. С. 42.

верховный судья. Полномочия политической власти возникают как полномочия судить сограждан, подданных. Парламенты – первоначально также преимущественно судебные учреждения.

Присутствие тех или иных политических нюансов и течений в судебной власти не дискредитирует правосудие. «Судов, не зависимых от политик, и не бывает, и быть не может. Всякие честные правовые суждения должны открыто указывать идеологические предпосылки, из которых они исходят. Невозможно требовать исключить политический аспект из работы правоохранительной системы. Несмотря на неизбежно существующие политико-идеологические тенденции, люди вправе ожидать от государственного правосудия элементарной справедливости, соблюдения их прав и следования формальным правовым процедурам. Само по себе присутствие политики не может дискредитировать правосудие, не противопоставлено правовому государству. Другое дело, что эта политика должна быть открыто сформулирована и осуществляться справедливо. Суд, защищая конституционные свободы, ставит себя в положение посредника между государством и людьми, которое не может быть эффективно без опоры на уважение и доверие с двух сторон, без независимости, профессионализма, неподкупности судебного аппарата»<sup>1</sup>.

Правосудие тесно связано с принятием решений по кардинальным вопросам реализации социально-экономических, политических и личных прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов государственных и иных организаций. Оно оказывает взаимное влияние и на правозащитную политику государства. Речь в данном контексте идет уже не просто как о приоритетном направлении какого-либо из видов политики, ряд правоведов выделяют политическую функцию в деятельности самих судов. Наша же задача – установить обратную тенденцию связи политики и правосудия. На данный период в современной России влияние системы правосудия на правовую политику довольно велико. Вокруг судебных процессов, решения которых имеют важное политико-идеологическое значение, ведется открытая политическая борьба (судебные процессы в отношении А. Э. Сердюкова, Д. В. Захарченко, Р. Р. Арашукова и др. высокопоставленных лиц). Назначение членов Верховного суда,

---

<sup>1</sup> Баглай Н. В. Конституционное право РФ: учебник для юрид. вузов и факультетов. М., 1999. С. 625.

имеющих известную идеологическую ориентацию, также является результатом публичного и закулисного противоборства политических сил. Необходимо констатировать, что тезис о несовместимости правовой политики и судебной системы безвозвратно устарел.

Большинство западных исследователей уже давно не ставят под сомнение способность суда властным образом разрешать вопросы, имеющие глубоко политический смысл, и активно участвовать в процессе формирования государственной политики. Как пишет А. Миллер, «вопрос состоит не в том, делает ли суд политику или должен ли он это делать, а в том, когда, в каких случаях, насколько и с каким результатом он принимает в ней участие»<sup>1</sup>.

Последнее время под политикой все чаще стали понимать влияние, которое решения судов оказывают на политическую систему.. Особенно отчетливо такая тенденция просматривается при участии в судебных разбирательствах публичных людей, представителей власти, идеологических лидеров, а также если тому или иному процессу придают огласку средства массовой информации. Безусловно, какие-то политические течения, заинтересованность тех или иных структур, а иногда и отдельных лиц такие судебные разбирательства отражают, но говорить о политике государства в таком контексте не представляется возможным. Правозащитная политика – это в первую очередь тактический курс страны, ее поведение в области защиты основных демократических ценностей. Исходя из этого, суд оказывает влияние на правозащитную политику только как инструмент, формирующий правосознание общества. Причем не обязательно, чтобы суд осознавал или прогнозировал будущие эффекты такого воздействия: суд оказывает влияние на политическую систему уже в силу того, что данный орган функционирует в сложном единстве институциональных отношений.

Теоретически воздействие любых факторов, направленных на оказание влияния на суд, должно быть исключено. Однако в реальности любой судебный орган в той или иной мере испытывает влияние сил, пытающихся оказать воздействие на принятие выгодных им решений. Наиболее интенсивно попытки найти пути и способы влияния на суд предпринимают обычно стороны судебного разбирательства. Факторы воздействия на суд имеют, как правило, политический харак-

---

<sup>1</sup> См.: Жидков О. А. Верховный суд США, право и политика // Сов. юстиция. М., 1986. С. 144.

тер: они могут направить решение суда как на поддержку проводимого государством политического курса, так и, напротив, на изменение такого курса. Оценка характера и степени влияния политической среды на суды имеет особенно важное значение для выявления политической направленности его решений, их возможных политических последствий, а также для прогнозирования их направленности в будущем. «Становление правовых позиций происходит под влиянием разнообразных факторов, прежде всего внешних. Суд является общественно-политическим институтом, и соответственно его позиции развиваются в контексте с социально-политическими и правовыми условиями. В установках суда, несомненно, отражается также общественно-политическое, правовое и иное мировоззрение его членов»<sup>1</sup>. Соответственно, правосудие не может существовать без политики, как и не может абстрагироваться от внешнего воздействия. Однако ничего сверхъестественного в процессах взаимного воздействия суда на политику и политики на правосудие нет, это нормальный процесс, проходящий в любой современной демократической стране. Учитывая это, следует помнить, что как только суд действует в экономических, политических, религиозных и других интересах отдельного юридического или физического лица, он теряет свои конституционные принципы, перестает быть беспристрастным и справедливым. Правосудие теряет свою целесообразность.

Как приоритетное направление правозащитной политики правосудие – это один из видов правозащитной деятельности, которая имеет прямое отношение к осуществлению наиболее значительных прав и законных интересов человека и гражданина, государственных и негосударственных организаций, должностных лиц. Правосудие является центральным звеном, на котором держится вся правозащитная система. Особенно важно, чтобы правосудие осуществлялось в соответствии с его демократическими основами и чтобы во главу угла при рассмотрении и решении разнообразных уголовных и гражданских дел ставилось соблюдение Конституции РФ, а принцип справедливости воплощался как в юридическом, так и в философском, моральном понимании. Основной критерий оценки решения любого суда – это его справедливость (правосудность). В практической деятельности, когда происходит применение правовых норм, которые

---

<sup>1</sup> Кряжков В. А., Лазарев Л. В. Конституционная юстиция в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 1998. С. 247–248.

не в полной мере обеспечивают торжество справедливости, а порой кажутся верхом несправедливости, возникает вопрос о причинах таких ситуаций. В связи с этим следует согласиться с философами права в том, что нормы закона могут быть неправовыми либо не обеспечивающими реализацию права.

Обозначение справедливого правосудия как приоритетного направления правозащитной политики обусловлено несколькими факторами. Во-первых, результатом правосудия выступает правоприменительный акт, который по своей сути в правозащитной политике является ее внешним выражением, статической формой (источником). По тому, какова тенденция обвинительного или оправдательного уклона постановлений и определений суда, можно судить и о концепции правозащитной политики: гуманна она или жестока; в зависимости от количества правоприменительных актов за определенный период – выявить, насколько хорошо реализуется механизм предотвращения и предупреждения преступлений и проступков.

Во-вторых, справедливое правосудие играет значительную роль в формировании правового сознания и правовой культуры человека и гражданина, является логичным завершением процесса правоприменения и косвенно участвует в процессе правотворчества. Правосудие непосредственно влияет и на все динамические формы реализации правозащитной политики.

В-третьих, именно справедливое правосудие выступает как одно из приоритетных целей правозащитной политики, на пути к которой решаются социальные, экономические, культурные проблемы – повышение заработной платы судьям, различные дотации, предоставление жилища и т. д., но при этом увеличение требований к судьям, борьба с коррупцией в их рядах. Именно специфика осуществления правосудия, оценка эффективности этого процесса большинством населения, его образ становятся своего рода отражением качества осуществления публичной власти, важнейшим показателем уровня развития механизма защиты прав и свобод человека и общества. Судебная власть призвана выражать волю общества, гарантировать интересы социума, отдельных социальных групп, человека и гражданина, а ее функционирование во многом зависит от выбранной государством концепции правозащитной политики.

## **ГЛАВА 4**

### **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРАВООБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

Для обозначения системы основных мер по совершенствованию правоприменительной деятельности в области защиты прав и свобод человека представляется наиболее целесообразным использование такого сравнительно нового для отечественной юридической науки понятия, как правоприменительная политика.

Полноценное изучение проблем правоприменительной политики фактически началось в российской правовой науке лишь в 90-х гг. XX в., хотя отдельные упоминания о ней можно встретить и ранее. Так, В. Н. Кудрявцев писал, что юридическая политика лежит в основе создания новых норм и деятельности правоприменительных органов, и выделял три основных направления деятельности государства, в которых она реализуется: 1) правотворчество; 2) применение права; 3) развитие правосознания и правовой культуры трудящихся<sup>1</sup>.

Правовая реформа, проводимая в России с начала 90-х гг. по настоящее время, наглядно показала, что преобразование правовой системы общества не сводится к законотворчеству. Это послужило для юридической науки в качестве своеобразного импульса к развитию концепции правоприменительной политики. Как отмечает В. А. Рудковский, «практика правового регулирования „понуждает“ государственную власть вырабатывать определенные приоритеты в сфере реализации принятого законодательства, сосредотачивать политические усилия на тех или иных участках, направлять и координировать правоприменительную деятельность в соответствии со стратегическими целями и текущими задачами государства, иными словами, вырабатывать и проводить в жизнь определенную правоприменительную политику»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Кудрявцев В. Н. Право и поведение. М., 1978. С. 165–166.

<sup>2</sup> Рудковский В. А. Правовая политика и осуществление права / под ред. Н. Н. Вопленко. Волгоград, 2009. С. 265.

Наличие в государстве правоприменительной политики как относительно самостоятельного явления предполагает, что применение права не осуществляется случайным образом, а представляет собой системную деятельность.

Центральным признаком и критерием правоприменительной политики выступает наличие целеполагания. В этом смысле защита прав и свобод человека должна рассматриваться не как отдельное направление правоприменительной политики, а как ее общая цель, поскольку не существует таких органов или функций правоприменения, которые не имели бы отношения к защите прав человека.

К субъектному составу правоприменительной политики относятся как органы законодательной власти, определяющие основные принципы и формы правоприменительной деятельности на уровне нормативно-правового регулирования, так и органы исполнительной власти, реализующие аналогичное воздействие путем издания подзаконных актов. Основные ориентиры правоприменительной политики могут устанавливаться как Президентом Российской Федерации в форме посланий к Федеральному Собранию, так и Правительством РФ в виде концепций, стратегий и иных документов программно-директивного характера.

Однако ведущую роль в правоприменительной политике играют судебные органы. Это их положение обусловлено, во-первых, универсальностью права граждан на судебную защиту; во-вторых, наличием института судебного контроля за деятельностью иных органов власти; в-третьих, принципом обязательности судебных постановлений, который дает возможность судам, в особенности высшим, корректировать правоприменительную политику и восполнять ее пробелы при помощи формулирования «правовых позиций», принятия актов официального толкования права, обобщения судебной практики и т. п.

Одним из основных направлений правоприменительной политики является совершенствование структуры правоприменительных органов. Одним из направлений ее развития является специализация, которая способствует максимально эффективному осуществлению правоприменения и качественному рассмотрению дел.

Однако при этом целесообразно создавать специализированные системы органов лишь в том случае, когда существует достаточно крупная категория дел, специфика которых требует самостоятель-

ного углубленного изучения и применения нормативно-правового материала, а также когда отраслевые особенности этой группы правоотношений предопределяют специфику производства по данной категории дел.

Предпринятая ликвидация системы арбитражных судов с включением их в состав судов общей юрисдикции, с одной стороны, имеет своим эффектом упрощение судебной системы и снижение коллизии в вопросах подсудности; с другой стороны, это до некоторой степени противоречит идее специализации, поскольку в результате одна система судов вынуждена будет действовать в двух различных процессуальных режимах.

Как отметил Ю. А. Тихомиров при обсуждении проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», «необходимость объединения судов была обоснована Президентом РФ целью предотвращения обвинительного уклона в деятельности судов. Вместе с тем, – подчеркнул выступающий, – эта формулировка явно недостаточна и представляется не вполне убедительной, а именно: обвинительный уклон может иметь место при любой системе организации судов. Соответственно, мощная, хорошо работающая система в связи с предстоящей ее перестройкой признана недееспособной. При этом ни в научном, ни в судебском сообществах предполагаемые нововведения должным образом не обсуждались»<sup>1</sup>.

В отношении структуры и компетенции правоприменительных органов остается актуальной задача обеспечения их независимости и беспристрастности. Западные ученые, исследующие российскую правоприменительную практику, обращают внимание на то, что в значительной мере продолжает сохраняться бюрократическая система подотчетности, характерная для советского периода, связанная с подчинением вышестоящим органам и должностным лицам, статистическими показателями и существенно ущемляющая независимость правоприменителя<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Васильева Л. Н. Обсуждение законопроекта о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Журнал рос. права. 2013. № 12. С. 136.

<sup>2</sup> См.: Соломон П. Подотчетность судей в посткоммунистических государствах: от бюрократической к профессиональной подотчетности // Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования. М., 2011. С. 80–87.

Основным ориентиром развития правоприменительной практики может стать идея эффективного средства правовой защиты, сложившаяся в практике Европейского суда по правам человека, с такими ее показателями, как доступность средства защиты, тщательность и всесторонность исследования обстоятельств дела, разумный срок производства по делу, обеспечение восстановления нарушенных прав.

Если коснуться вопроса улучшения правоприменительной процедуры, то в первую очередь предполагается расширение процессуальных прав всех ее участников по модели судопроизводства. Так, представляется целесообразным в рамках административного рассмотрения жалоб и обращений граждан предусмотреть возможность заявителя получать информацию о ходе производства по делу, а также заявлять ходатайства в целях защиты своих интересов.

Для повышения эффективности рассмотрения дел в рамках различных производств необходимо развитие стандартов доказывания, введение норм о доказательствах и доказывании в нормативные акты, регламентирующие все виды правоприменительной деятельности, в том числе по рассмотрению жалоб и обращений граждан в органах исполнительной власти. Кроме того, нужно закрепить и детализировать положения о достижении истины как цели правоприменительного процесса как в судебной, так и во внесудебной форме.

Все более насущный характер приобретает идея процессуальной экономии, обоснованная, в частности, в работах М. П. Полякова и А. Ю. Смолина. Они понимают идею процессуальной экономии как оптимизацию всего объема затрат на осуществление правовой процедуры в соотношении с целями производства по делу (при этом, как известно, общей целью всех процедур в современной правовой системе является именно защита прав человека). Процессуальная экономия – это упрощение процедуры без упрощенчества, поскольку речь идет о сокращении только тех элементов процессуального механизма, которые не способствуют достижению поставленных целей. По сути, речь идет не о снижении уровня процессуальных гарантий, а скорее о том, чтобы добиться более результативного использования имеющегося набора процессуальных средств. При этом предполагается введение определенного рода лимитов, примером чего может являться процессуальный срок. Его суть заключается в том, что важно не только уложиться в лимит, но и организовать

деятельность так, чтобы использовать из максимально возможного ресурса только ту его часть, которая действительно необходима, но в то же время достаточна для правильного и полного осуществления судопроизводства по каждому уголовному делу или совершению конкретного процессуального действия<sup>1</sup>.

Примером действия принципа процессуальной экономии могут служить, в частности, такие институты действующего процессуального законодательства, как возможность прекращения уголовного дела в связи с примирением сторон, в связи с деятельным раскаянием, а также гражданский иск в уголовном процессе. Так, в последнем случае в наибольшей степени защищаются интересы истца, который освобождается не только от уплаты дополнительной пошлины, но и от доказывания своих исковых требований: «И хотя последние из перечисленных обстоятельств и кажутся на первый взгляд креном в сторону ущемления интересов государства, на самом деле представляются разумным балансом интересов государства и личности, тем самым сообразуясь с принципом процессуальной экономии»<sup>2</sup>.

Важнейшим направлением развития правоприменения является повышение его прозрачности (транспарентности): «Прозрачность судебной деятельности и судебной системы может обеспечить значительное снижение уровня коррупции в сфере как укрепления реальной независимости от политического давления, так и воспрепятствования процессам прямого подкупа судей»<sup>3</sup>.

Транспарентность, помимо прочего, предполагает открытость правоприменительных органов для граждан, готовность предоставить необходимую им информацию в максимально простом порядке, начать правоприменительную процедуру при минимуме формальностей, прежде всего когда речь идет о защите нарушенного права (что уже самым непосредственным образом следует из принципа доступности правовой защиты).

---

<sup>1</sup> См.: Поляков М. П., Смолин А. Ю. Принцип процессуальной экономии в уголовном судопроизводстве: монография. Н. Новгород, 2011. С. 57.

<sup>2</sup> Там же. С. 99.

<sup>3</sup> Воскобитова М. Р. Общие стандарты и реалии транспарентности судебной власти // Стандарты справедливого правосудия (международные и национальные практики) / под ред. Т. Г. Морщаковой. М., 2012. С. 536.

Ю. А. Тихомиров в связи с этим упоминает о европейском принципе о «праве быть услышанным», реализации которого должны способствовать все действия работников управления: должностные лица и служащие по отношению к вопросу, который требуется решить, имеют право и обязаны предварительно ознакомиться с материалами дела, получить дополнительную информацию и заслушать аргументы гражданина, если в этом есть необходимость, а также разъяснить порядок разрешения вопроса и обжалования решения<sup>1</sup>.

Внедренная система электронной публикации судебных решений стала важным шагом на пути к прозрачности правоприменения, распространению единых стандартов защиты прав человека и обмену опытом внутри судебной системы. Необходимо расширение этого опыта за счет введения обязательной электронной публикации решений органов исполнительной власти по административным делам, по рассмотрению обращений граждан, а также актов прокурорского надзора.

В этом контексте требуется существенное усовершенствование юридической техники правоприменительных актов. В особенности необходимо приложение усилий к развитию правоприменительной аргументации, т. е. технологии обоснования принимаемых решений. Как верно подчеркивает С. Б. Поляков, «содержание юридической аргументации правоприменительных актов независимо от желания правоприменителя дает представление о том, чем он руководствовался при вынесении решения, о фактической и юридической обоснованности решения, то есть является основанием для выводов (диагноза) о мотивах решения и квалификации правоприменителя. Поэтому нужно отметить диагностическую функцию юридической аргументации правоприменителя. Такая функция позволяет принимать решения о пересмотре правоприменительных актов»<sup>2</sup>.

Недостаточная обоснованность характерна и для основных процессуальных актов суда и других правоприменительных органов (таких, как приговор или решение суда), а еще в большей степени –

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 327.

<sup>2</sup> Поляков С. Б. Функции юридической аргументации в юридической практике // Юридическая техника. Ежегодник. Третьи Бабаевские чтения: Юридическая аргументация: теория, практика, техника. 2003. № 7. Ч. 1. С. 293.

для промежуточных актов, например, связанных с рассмотрением текущих ходатайств участников разбирательства. Специальные исследования показывают, что зачастую такие ходатайства вообще не рассматриваются в собственном смысле слова. Работа с такого рода документами, а значит, и само их юридическое значение носят попросту имитационный характер: «Ни в одном из изученных случаев рассмотрение ходатайства не сопровождалось получением каких-либо объяснений от должностных лиц, заявивших ходатайство, свидетелей или иными судебными действиями, которые свидетельствовали бы об устном и непосредственном исследовании материалов. Сами материалы, обосновывающие ходатайства, в суд не представляются, в судебных постановлениях их анализ, по общему правилу, не приводится, поэтому проверить обоснованность судебного решения практически невозможно. Методом включенного наблюдения установлено, что постановления судьями подписываются пачками не только без какого бы то ни было исследования доказательств, но и без ознакомления с самими ходатайствами»<sup>1</sup>.

В качестве специальной юридической гарантии реализации международных стандартов отправления правосудия в российской правовой системе может использоваться правовой мониторинг, заключающийся в разработке государственной программы либо плана мероприятий по реализации международной конвенции, включающего в себя меры: по информированию населения о содержании конвенции; приведению законодательства в соответствие с международными стандартами; определению полномочий государственных органов по выполнению международных обязательств или перестройке функций органов в новом режиме, определению органов и лиц, ответственных за выполнение международных обязательств, и повышению их профессионального уровня; установлению порядка и сроков подготовки и направления в международные органы национальных докладов о выполнении международных конвенций: «Так, в ходе изучения и обобщения судебной и судебно-арбитражной практики проявляются случаи неединообразного применения законов и иных нормативных правовых актов, пробелы и противоречия в материальном законодательстве. Практика КС РФ выявляет некон-

---

<sup>1</sup> Лазарева В. А. Право на судебную защиту и проблемы его реализации в досудебном производстве по уголовному делу. М., 2010. С. 156.

ституционность отдельных положений законодательства либо обращает внимание на правоприменение, идущее вразрез с конституционным смыслом соответствующих норм»<sup>1</sup>.

Велика роль организационно-кадровых мероприятий в формировании правоприменительной политики государства. Сложность правоприменительной деятельности в условиях современной правовой системы, часто предполагающей творческий подход к принятию решений, выдвигает чрезвычайно высокие требования к кадровому составу правоприменителей. Как верно отмечает В. И. Крусс, «в таких ситуациях значительно возрастает уровень требований к правоприменительной компетентности должностных лиц, их способности однородным (конституционным) образом воспринимать и оценивать комплекс нормативных и фактических обстоятельств»<sup>2</sup>.

Закрепление в действующем законодательстве возможности выявления психологических свойств личности кандидата на должность, оценки его способности заниматься профессиональной деятельностью по осуществлению правоприменения, возможности реально оценивать создающуюся правовую ситуацию и принимать правильное решение позволит повысить результативность процесса судебной защиты прав граждан в РФ, эффективность правоприменения и уровень доверия к нему со стороны общества.

Представляется целесообразным и продуктивным развитие системы оценки деятельности правоприменителя и обусловленного этим его продвижения по службе; в данном случае могут быть полезны такие меры, основанные на обобщении опыта зарубежных стран, как введение определенной периодичности оценки деятельности правоприменителя с возможностью отстранения от должности или понижения в классе в случае неудовлетворительного результата; уточнение критериев карьерного роста; формирование кадрового резерва; проведение оценки деятельности специальным независимым органом; ротация составов судов и иных коллегиальных органов; совершенствование процедур разрешения конфликтных ситуаций и т. п.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Павлушкин А. В., Глазкова М. Е., Черепанова Е. В. Судебная практика в механизме правового мониторинга // Журнал рос. права. 2013. № 8. С. 63.

<sup>2</sup> Крусс В. И. Теория конституционного правоупотребления. М., 2007. С. 470.

<sup>3</sup> См., например: Нешатаева Т. Н. Карьерное продвижение судьи // Модернизация статуса судьи: современные международные подходы / отв. ред. Т. Н. Нешатаева. М., 2011. С. 202–203.

Эффективность правоприменительной деятельности по защите прав и свобод человека – важнейший фактор ее легитимности. Требование легитимности, т. е. признания и одобрения со стороны общества, должно адресоваться не только государственной власти и праву в целом, но и каждой из их функций в отдельности, включая правоприменение.

В современных российских условиях проблема легитимности остается далекой от своего решения: «Проблема легитимности заключается не в формально-юридическом аспекте, а в отношении общества к власти в целом. В консервативной модели наблюдается «полуреализованная», «полуосвоенная» легитимность. Данная тенденция проявляется, например, в ограничении представительного характера местного самоуправления, изменении системы выборов на местном уровне. Потеря легитимности характерна для пессимистической модели. Это процессы смены власти, политических режимов, гражданского противостояния»<sup>1</sup>.

Для повышения эффективности и легитимности системы защиты прав человека необходимо в максимальной степени задействовать возможности органов государственной власти и институтов гражданского общества, развивать взаимосвязи между ними в рамках формирования культуры прав человека.

Функционирование правозащитных организаций в демократическом государстве должно являться органическим продолжением государственной политики, которое устранил недостатки в деятельности государства по обеспечению защиты прав и свобод человека.

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю. А., Нанба С. Б., Цомартова Ф. В. Социальная концепция права: новый подход // Журнал рос. права. 2014. № 8. С. 35.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Определяющую роль в жизни любого современного общества играет политика. В научной литературе встречается все больше статей, монографий, публикаций, посвященных этой теме; все чаще наблюдается появление терминов «правовая политика», «правозащитная политика», «уголовно-правовая политика», «судебная политика», «правоприменительная политика» в нормативных правовых актах, названиях государственных органов и учреждений (Управление защиты гражданских и политических прав человека, Управление государственной семейной политикой, Департамент государственной политики в сфере защиты прав детей, Департамент семейной политики, Департамент экономической политики), в работах ученых, средствах массовой информации, представительских мероприятиях (Молодежная правозащитная спартакиада) и т. д. Однако вопрос о грамотном выстраивании правовой политики в объективной действительности по-прежнему остается открытым. Все активнее проявляются негативные последствия экономического кризиса: повсеместная коррупция, расслоение общества, правовой нигилизм и инфантилизм государственных служащих.

Появление и признание правозащитной политики позволит сформировать новое актуальное правовое и политическое движение, что повлечет за собой необходимость создания механизмов реализации новой политической концепции. Такое решение открывает реальные перспективы, так как общество, в котором каждый человек чувствует себя под защитой государственных органов, является здоровым, а значит, хорошо функционирует, наделяя государство новыми социальными ресурсами.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I. Международные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена резолюцией 217 (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г // Международные акты о правах человека : сб. док. – М., 2000.

### II. Нормативные правовые акты и официальные документы

2. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Рос. газ. – 2009. – 21 янв.; доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О Федеральной службе безопасности : федер. закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Уголовный кодекс РСФСР : утв. ВС РСФСР 27 ноября 1960 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

### III. Монографии

7. Витрук, Н. В. Общая теория правового положения личности : монография / Н. В. Витрук. – Москва, 2008.

8. Вопленко, Н. Н. Законность и правовой порядок : монография / Н. Н. Вопленко. – Волгоград, 2006.

9. Вопленко, Н. Н. Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции : монография / Н. Н. Вопленко, А. П. Рожнов. – Волгоград, 2004.

10. Коробова, А. П. Понятие и структура правовой политики // Правовая политика России: теория и практика : монография / А. П. Коробова ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Москва, 2006. – С. 92–125.

11. Малько, А. В. Льготы в российском праве (проблемы теории и практики): монография / А. В. Малько, И. С. Морозова. – Саратов, 2004.

12. Малько, А. В. Правовая политика в условиях правовой реформы в современной России // Правовая политика России: теория и практика : монография / А. В. Малько ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Москва, 2006. – С. 54–91.

13. Матузов, Н. И. Российская правовая политика: вызовы и угрозы XXI в. // Правовая политика России: теория и практика : монография / Н. И. Матузов ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Москва, 2006. – С. 6–53.

14. Нерсеянц, В. С. Правовая политика Российской Федерации: основные направления и задачи: монография / В. С. Нерсеянц. – Москва, 2006.

15. Рудковский, В. А. Правовая политика и осуществление права : монография / В. А. Рудковский ; под ред. Н. Н. Вопленко. – Волгоград, 2009. – С. 266.

16. Шундигов, К. В. Концепция правовой политики // Правовая политика России: теория и практика : монография / К. В. Шундигов ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Москва, 2006. – С. 14–159.

#### **IV. Учебная и учебно-методическая литература**

17. Александров, Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н. Г. Александров. – Москва, 1981.

18. Алексеев, С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С. С. Алексеев. – Москва, 2001.

19. Алексеев, С. С. Основы правовой политики в России: курс лекций / С. С. Алексеев. М., 1995.

20. Антикоррупционная политика в современной России / под ред. А. В. Малько. – Саратов, 2006.

21. Витрук, Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение. Конституционная законность и конституционное правосудие / Н. В. Витрук // Общая теория государства и права : в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. – Москва, 1998.

22. Вопленко, Н. Н. Право в системе социальных норм : учеб. пособие / Н. Н. Вопленко. – Волгоград, 2003.

23. Вопленко, Н. Н. Правосознание и правовая культура : учеб. пособие / Н. Н. Вопленко. – Волгоград, 2000.

24. Вопленко, Н. Н. Сущность, принципы и функции права : учеб. пособие / Н. Н. Вопленко. – Волгоград, 1998.

25. Гаджиев, К. С. Политическая наука / К. С. Гаджиев. – Москва, 1994.

26. Ильин, В. В. Философия политики / В. В. Ильин, А. С. Панарин. – Москва, 1994.

27. Ильин, И. А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России / И. А. Ильин. Статьи 1948–1954 гг. : в 2 т. Т. 1. – Москва, 1902.

28. Ильин, И. А. Понятие права и силы / И. А. Ильин. – Москва, 1910.

29. Ковачев, Д. А. Механизм правотворчества в социалистическом государстве / Д. А. Ковачев. – Москва, 1977.

30. Коробова, А. П. Приоритеты правовой политики / А. П. Коробова // Российская правовая политика : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Москва, 2003.

31. Кудрявцев, В. Н. Методология исследования правовой системы / В. Н. Кудрявцев, О. А. Гаврилов // Правовая система социализма. Понятие, структура, социальные связи. Кн. 1 / под ред. А. М. Васильева. – Москва, 1986. – С. 82–17.
32. Матузов, Н. И. Правовая политика: понятие и приоритеты // Политология для юристов : курс лекций / Н. И. Матузов ; под ред. проф. Н. И. Матузова, проф. А. В. Малько. – Москва, 1999. – С. 121–162.
33. Основания уголовно-правового запрета: криминализация и декриминализация / отв. ред. В. Н. Кудрявцев, А. М. Яковлев. – Москва, 1982.
34. Основы марксистско-ленинской философии : учебник для вузов / Ф. В. Константинов [и др.]. – 5-е изд. – Москва, 1980.
35. Паленина, С. В. Законотворчество в Российской Федерации / С. В. Паленина. – Москва, 1996.
36. Петражицкий, Л. И. Введение в изучение права и нравственности: Основы эмоциональной психологии / Л. И. Петражицкий. – Санкт-Петербург, 1907.
37. Правотворческая деятельность органов прокуратуры // О состоянии законности в Российской Федерации и работе органов прокуратуры в 1-м полугодии 2003 г. / под общ. ред. А. Я. Сухарева. – Москва, 2003.
38. Правотворчество в СССР / под ред. А. В. Мицкевича. – Москва, 1974.
39. Решетов, Ю. С. Реализация норм советского права: системный анализ / Ю. С. Решетов. – Казань, 1989.
40. Ржевский, В. А. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности / В. А. Ржевский, Н. М. Чепурнова. – Москва, 1999.
41. Российская правовая политика / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Москва, 2003.
42. Рудинский, Ф. М. Наука прав человека и проблемы конституционного права (труды разных лет) / Ф. М. Рудинский. – Москва, 2006.
43. Рудковский, В. А. Правоприменительная политика: сущность и содержание : учеб. пособие / В. А. Рудковский. – Волгоград, 1999.
44. Рыбаков, О. Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности / О. Ю. Рыбаков. – Санкт-Петербург, 2004.
45. Самсонова, Л. С. Применение норм гражданского процессуального права / Л. С. Самсонова. – Свердловск, 1982.
46. Теория государства и права : учебник / под ред. П. В. Анисимова. – Москва, 2005.
47. Тихомирова, Ю. А. Конституционное законодательство России / Ю. А. Тихомирова. – Москва, 1999.
48. Ушаков, Д. Н. Большой толковый словарь русского языка / Д. Н. Ушаков. – Москва, 2007.

## **V. Научные статьи**

49. Алексеев, А. П. Конституция Российской Федерации и конституционно-правовая политика / А. П. Алексеев // Конституция России и формирование правового государства. К 10-летию принятия Конституции Российской Федерации : материалы межвуз. науч.-практ. конф. – Волгоград, 2004.

50. Алексеев, С. С. Советское право как средство осуществления политики КПСС / С. С. Алексеев // Правоведение. – 1977. – № 5. – С. 15–24.

51. Венгеров, А. Б. «Несущие конструкции» правового государства (разрозненные заметки о политико-правовых инновациях в советском обществе) / А. Б. Венгеров // Право и власть / под общ. ред. М. П. Вышинского. – Москва, 1990. – С. 96–112.

52. Венгеров, А. Б. Синергетика и политика / А. Б. Венгеров // Общественные науки и современность. – 1993. – № 4. – С. 55–69.

53. Витрук, Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение. Конституционная законность и конституционное правосудие / Н. В. Витрук // Общая теория государства и права : в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. – Москва, 1998.

54. Вопленко, Н. Н. Правоприменительная политика: понятие и содержание / Н. Н. Вопленко // Тезисы докладов IX науч. конф. проф.-препод. состава ВолГУ. – Волгоград, 1992.

55. Габоев, А. Б. Защита прав и свобод человека – важнейший составляющий элемент при осуществлении государственной и национальной политики / А. Б. Габоев // Гос-во и право. – 2005. – № 1.

56. Глебов, А. П. Правосознание и правовое воспитание / А. П. Глебов, Г. Й. Шмидт // Правоведение. – 1978. – № 6.

57. Демидов, А. И. Правовая политика: от России уголовной к России безопасной / А. И. Демидов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – Ноябрь. – С. 43–50.

58. Денисов, С. А. Противоречивость правовой политики государства / С. А. Денисов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 2. – С. 17–30.

59. Исаков, Н. В. О содержании термина «правовая политика» / Н. В. Исаков // Новая правовая мысль. – 2003. – № 2 (3). – С. 10–16.

60. Исаков, Н. В. Основные приоритеты современной российской правовой политики / Н. В. Исаков. – Пятигорск, 2003.

61. Исаков, Н. В. Правовая политика в сфере борьбы с коррупцией / Н. В. Исаков // Право и жизнь. – 2003. – № 2.

62. Исаков, Н. В. Теоретико-методологические основы правовой политики / Н. В. Исаков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С. 15–25.

63. Коробова, А. П. О многозначности понятия «правовая политика» / А. П. Коробова // Правоведение. – 1999. – № 4. – С. 156–165.
64. Коробова, А. П. О понятии и природе правовой политики / А. П. Коробова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С. 26–33.
65. Коробова, А. П. О формах и средствах реализации правовой политики / А. П. Коробова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 4. – С. 6–12.
66. Коробова, А. П. Об особых свойствах правовых идей стратегического характера / А. П. Коробова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 2. – С. 1–33.
67. Коробова, А. П. Правовая политика как общетеоретическая проблема / А. П. Коробова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 2. – С. 6–14.
68. Короткова, М. Г. Суд как субъект правовой политики (к постановке проблемы) / М. Г. Короткова // Рос. судья. – 2006. – № 8.
69. Кудрявцев, В. Н. Законность: содержание и современное состояние / В. Н. Кудрявцев // Законность в РФ. – Москва, 1998.
70. Лазарев, В. В. О видах пробелов в праве / В. В. Лазарев // Правоведение. – 1969. – № 6.
71. Ландау, Г. А. О политике права (к теории прикладных наук) / Г. А. Ландау // Вестник права. – 1906. – Кн. 1.
72. Лисюткин, А. Б. К понятию законности / А. Б. Лисюткин // Правоведение. – 1993. – № 5.
73. Лопатин, В. Н. Политика и право при обеспечении информационно-психологической безопасности / В. Н. Лопатин // Право и политика. – 2000. – № 10.
74. Лукашук, Н. Н. Демократия, капитал, государство / Н. Н. Лукашук // Журнал рос. права. – 2000. – № 1.
75. Малько, А. В. Антикоррупционная политика России: проблемы формирования / А. В. Малько // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 3. – С. 74–82.
76. Малько, А. В. Дисциплинарная политика как особая разновидность правовой политики / А. В. Малько // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 2. – С. 15–26.
77. Малько, А. В. Смертная казнь в России: проблемы правовой политики / А. В. Малько // Правовая политика и правовая жизнь. – 2002. – № 1. – С. 141–159.
78. Малько, А. В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь / А. В. Малько // Правовая политика и правовая жизнь : материалы круглого стола, 12 сентября 2000 г. в ПГТУ / под ред. В. А. Казначеева. – Вып. I. – Сер.: Юридические науки. – Пятигорск, 2002.

79. Матузов Н. И. Возможность и действительность в правовой сфере / Н. И. Матузов // Вопросы теории государства и права: новые идеи и подходы : межвуз. сб. науч. тр. / под ред. М. И. Байтина. – Саратов, 2000. – Вып. 2 (11). – С. 3–15.

80. Матузов, Н. И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики / Н. И. Матузов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – Ноябрь. – С. 27–43.

81. Матузов, Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики / Н. И. Матузов // Правоведение. – 1997. – № 4.

82. Матузов, Н. И. Право в политическом измерении / Н. И. Матузов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2002. – № 1. – С. 5–24.

83. Матузов, Н. И. Право и политика: антиподы или союзники? / Н. И. Матузов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 1. – С. 6–18.

84. Наумов А. В. Об управленческом аспекте применения уголовного права / А. В. Наумов // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. – Волгоград, 1977. – № 16.

85. Основин, В. С. Проблемы правового воспитания / В. С. Основин, С. М. Ходыревский // Правоведение. – 1972. – № 6.

86. Певцова, Е. А. Правовое воспитание и формирование правосознания в России / Е. А. Певцова // Журнал рос. права. – 2003. – № 10.

87. Петрухин, И. Л. Проблема судебной власти / И. Л. Петрухин // Гос-во и право. – 2000. – № 7. – С. 15–21.

88. Приоритеты формирования правоохранительной политики в современной России: федер. и региональный аспекты : сб. ст. по материалам круглого стола / под науч. ред. А. В. Малько. – Тамбов, 2009.

89. Рыбаков, О. Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки / О. Ю. Рыбаков // Журнал рос. права. – 2002. – № 3. – С. 71–78.

90. Рыбаков, О. Ю. Правовая политика: понятие и приоритеты / О. Ю. Рыбаков // Актуальные проблемы правоведения. – 2004. – № 1.

91. Рыбаков, О. Ю. Социальная государственность и основные направления конституционно-правовой политики в России / О. Ю. Рыбаков, А. П. Плешаков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 3. – С. 5–16.

92. Рыбаков, О. Ю. Сущность и принципы конституционно-правовой политики / О. Ю. Рыбаков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – Ноябрь. – С. 61–70.

93. Рыбаков, О. Ю. Тенденции развития российской правовой политики / О. Ю. Рыбаков // Правоведение. – 2004. – № 3.

94. Рыбаков, О. Ю. Формы реализации правовой политики / О. Ю. Рыбаков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 2. – С. 5–14.

95. Социально-правовые аспекты защиты прав человека в Российской Федерации : междунар. науч.-практ. конф. – Москва, 2008.

96. Субочев, В. В. Формы реализации правовой политики как средство осуществления законных интересов / В. В. Субочев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 2 (19).

97. Уголовное право на современном этапе: Проблемы преступления и наказания / под ред. Н. А. Беляева, В. К. Глистина, В. В. Орехова. – Санкт-Петербург, 1992.

98. Фоков, А. П. Судебная власть в системе разделения властей / А. П. Фоков // Гос-во и право. – 2000. – № 10.

99. Хохлов, В. А. Правовая политика и защита экономических интересов в современной России / В. А. Хохлов // Правоведение. – 1998. – № 1.

## **VI. Авторефераты диссертаций**

100. Гаджиев А. Р. Конституционные основы механизма реализации правовой политики в социальной сфере : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Р. Гаджиев. – Москва, 2009.

101. Игнатов И. С. Международные связи прокуратуры Российской Федерации: политико-правовые аспекты в контексте исторического развития : автореф. дис. ... канд. полит. наук / И. С. Игнатов. – Москва, 2008.

102. Левченкова Е. А. Правовая политика государства и ее приоритеты в сфере правоохранительной деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Левченкова. – Санкт-Петербург, 2004.

103. Назаров С. Н. Надзор в правовой политике России : автореф. дис. д-ра юрид. наук / С. Н. Назаров. – Ростов н/Д, 2009.

104. Пономарев Д. А. Теоретические проблемы развития понятия законности в отечественной юридической науке : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. А. Пономарев. – Уфа, 2002.

105. Родина П. Н. Правовая политика в сфере прокурорского надзора в советском государстве и современной России: историко-теоретическое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П. Н. Родина. – Саратов, 2008.

106. Рудковский В. А. Правоприменительная политика: сущность и содержание : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Рудковский. – Н. Новгород, 1998.

Научное издание

*Редько Александр Александрович*  
*Яловенко Татьяна Васильевна*

ПРАВООЗАЩИТНАЯ ПОЛИТИКА  
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Редактор *С. Н. Ненькина*  
Технический редактор *С. А. Пан*  
Компьютерная верстка *С. А. Пан*  
Дизайн обложки *О. А. Напольских*

Волгоградская академия МВД России.  
Редакционно-издательский отдел.  
400089, Волгоград, ул. Историческая, 130.

Подписано в печать. Формат 60х84/16. Бумага офсетная.  
Гарнитура Times New Roman. Печать офсетная. Физ. печ. л. 4,5.  
Усл. печ. л. 4,2. Тираж 30. Заказ 30.

ОПиОП РИО ВА МВД России.  
400131, Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.