

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ГРАМОТНОСТИ И ПРАВОСОЗНАНИЯ ГРАЖДАН: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ

Александр Васильевич Малько

*Директор Саратовского филиала Института государства
и права Российской академии наук, доктор юридических
наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ*

E-mail: i_gp@ssla.ru

Маргарита Анатольевна Костенко

*Доцент кафедры гражданского и корпоративного права Института
управления в экономических, экологических и социальных системах Южного
федерального университета, кандидат юридических наук, доцент*

E-mail: makostenko@sfedu.ru

Правотворческая политика и юридические технологии

Аннотация: в статье рассматриваются подходы к определению юридической технологии и их значение для правотворческой политики как средства осуществления эффективной правотворческой работы. Задача правотворческой политики состоит в научном обосновании стратегии и тактики правотворчества, усилении научного компонента при принятии правотворческих решений и содействии в повышении его эффективности. Привлечение юридических технологий для формирования и реализации правотворческой политики способствует оптимизации процедурных вопросов и наиболее целенаправленному применению технико-юридического инструментария. Ценность взаимодействия правотворческой политики и юридических технологий видится в аспекте реализации государственных задач стратегического планирования и оптимизации шагов по реализации эволюционных преобразований в праве на основе их поддержки юридическими средствами.

Ключевые слова: правотворческая политика, юридические технологии, юридическая техника, правовой акт, правовая стратегия, правовая тактика.

Alexandr Vasil'evich Mal'ko

*Director of the Saratov branch of the Russian Academy of Sciences' Institute of state and
law, doctor of legal sciences, professor, Honoured schoolar of the Russian Federation*

Margarita Anatol'evna Kostenko

*Associate professor of civil and corporate law of the Institute of management
in economic, environmental and social systems of the Southern Federal
University, candidate of legal sciences, associate professor*

Legislative Policy and Legal Technologies

Annotation: *the feature considers some approaches to the definition of legal technologies and their implications for law-making policy as a means of exercising a piece of effective legislative work. The task of the law-making policy is a scientific justification of strategies and tactics of law-making, strengthening of the scientific component when making legislative decisions and assisting in improving its efficiency. The involvement of the legal procedures for the formation and implementation of legislative policy contributes to the optimization of the procedural issues and to the most consistent use of technical and legal tools. The value of interaction between legislative policy and legal technologies could be seen in the aspect of realization of the state tasks of the strategic planning and optimization steps for the implementation of an evolutionary change in the law on the basis of their support for legal remedies.*

Keywords: *lawmaking policy, legal technologies, legal technics, legal act, legal strategy, legal tactics.*

Одним из путей оптимизации юридической деятельности, обеспечения более качественного обслуживания международного, наднационального и национального права выступает формирование высокотехнологичной юриспруденции. По общему правилу технологический компонент присутствует там, где деятельность сложна и многогранна, и ее эффективное осуществление требует разделения на определенные виды, этапы, сегменты, необходима их соответствующая координация и обеспечение ресурсами. Высокие издержки правотворчества, связанные со значительным количеством ошибок различной природы и характера, заставляют говорить о необходимости исследования технологической компоненты в правотворческой политике, сочетающей содержательный и инструментальный прогноз.

Особенностью эволюции юридических технологий является то, что предпосылки ее развития длительное время складывались в рамках юридической техники. Вместе с тем это не означало, что технологий как таковых не было, просто они рассматривались в рамках юридической техники как более устоявшегося в то время понятия¹. Постепенно юридическая технология начинает отходить от «фарватера» юридической техники в силу того, что термин «юридическая техника» «неточен, глубоко противоречив и применяется лишь в силу правовой традиции»², а «все то, что в правовой науке и практике принято обозначать понятием “юридическая техника” правильнее называть “юридическая технология”»³. Этому процессу есть и иное обоснование, связанное с тем, что российская правовая система достаточно мощно эволюционирует, в связи с чем требуется новое качество технологической поддержки всех сфер юридической деятельности.

Содержательные границы юридической технологии пока находятся на стадии формирования. Этот процесс должен отражать «индивидуальность» различных юридических сфер, «наполняясь особым содержанием,

¹ См.: Колесник И. В. К вопросу о соотношении техники и технологии юридической деятельности // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Сер. 5, Юриспруденция. 2012. № 2. С. 281.

² Проблемы юридической техники : сборник статей / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 11 (авт. вступ. статьи — В. М. Баранов).

³ Там же. С. 12.

специфичным для любого рода деятельности»¹. В основе методологии научного познания юридической технологии на современном этапе лежит многообразие подходов, которые затрудняют закрепление ее места в юридической теории и практике, чему также способствует отсутствие определенности в установлении понятия «юридические технологии». В этом аспекте весьма значимы попытки ученых представить собственную позицию в этом вопросе, показать прикладное значение того или иного подхода, его положительные и отрицательные стороны.

На наш взгляд, многообразие подходов к определению понятия «юридические технологии» можно свести к нескольким основным концептуальным направлениям, систематизирующим взгляды ученых на современном этапе. Первый подход связывает юридическую технологию с документационным результатом юридической деятельности и представляет собой совокупность принципов, приемов, процедур формирования и реализации всех видов юридической практики, последовательность способов целенаправленного преобразования социально значимой информации в новый эффективно действующий правовой акт². Однако следует учитывать, что документирование правовых решений является основной формой их фиксации и передачи, а не методологической основой, которая отражает сущностные характеристики юридической технологии и может быть положена в основу определения понятия. «Противоречия документационного подхода обычно не столь явно бросаются в глаза при характеристике технологии правотворчества... т. к. для этого вида юридической деятельности документально оформленный результат является необходимым итогом»³. Даже в сфере правотворчества юридическая технология имеет не только итоговую (результатирующую), но и процессную ценность, поскольку работает на каждом этапе по пути движения от цели к результату. Например, согласно Постановлению Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»⁴ устанавливаются требования к концепции законопроекта, позволяющие отграничить незначимую для принятия законотворческого решения информацию, определить юридические, социально-экономические, политические и иные последствия от реализации будущего закона.

Некоторые ученые юридическую технологию рассматривают с позиции инструментально-процедурного подхода, главной особенностью которого является процессная составляющая, определяющая порядок применения специальных средств. Согласно указанной позиции под «юридической (правовой) технологией» следует подразумевать порядок применения и использования методов и приемов по подготовке и принятию юридического решения (акта), под которым в широком смысле понимается итог, результат юридической

¹ Колесник И. В. Указ. соч. С. 281.

² См.: Проблемы юридической техники : сборник статей / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 12 (автор вступ. статьи — В. М. Баранов).

³ Миронов А. Н. Юридическая технология подготовки нормативных правовых актов. М., 2010. С. 46.

⁴ См.: Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов : постановление Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 (в ред. от 13.03.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 32, ст. 3335.

деятельности»¹. В этой конструкции акцент содержательной основы юридической технологии делается на ресурсной обеспеченности всех видов юридической практики и определенной последовательности процедур, требующихся для принятия юридического решения (акта).

Примером отражения процедурных аспектов служит, в частности, Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ², который устанавливает, что на этапе подготовки законопроекта и материалов к нему могут привлекаться для дачи заключений Правительство РФ, Верховный Суд РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, территория которого связана с регулированием. Подготовленный к внесению в ГД РФ законопроект и материалы к нему направляются субъектом законодательной инициативы Председателю ГД РФ, а после прохождения процедуры регистрации поступают в профильный комитет ГД РФ. Таким образом, налицо сменяемость субъектов, действий, процедур, отдельных операций, которые должны быть оптимизированы и поддержаны необходимыми ресурсами в целях повышения эффективности законодательной деятельности.

Нормативный подход сводит содержание юридической технологии к определенной совокупности нормативов, т. е. правил, устанавливающих осуществление юридической деятельности. Исходя из этой позиции Н. А. Власенко определяет юридическую технологию как совокупность определенных правил (норм) осуществления юридической деятельности³. На наш взгляд, способность юридической технологии к установлению нормативов в правотворческой сфере представляется весьма ценным свойством, и преимущество такого подхода очевидно. Вместе с тем следует учитывать, что на современном этапе определенными нормативами снабжена только определенная часть параметров и значений процедурных правил и технико-юридических требований⁴, а отсутствие правил (норм) не свидетельствует об отсутствии юридической технологии как таковой.

Теория устойчивого развития — активно развивающееся научное направление, согласно которому содержательные основания юридической технологии предстают как юридическая деятельность по формированию устойчивой правовой системы путем подготовки, принятия, обнародования разнообразных правовых решений (актов) с помощью научно обоснованного комплекса принципов, средств, приемов и правил, в соответствии с планами и прогнозами⁵. Устойчивость традиционно связана с обеспечением стабильности и, следовательно, нередко с «консервацией» сложившихся отношений, воспрепятствованием всему новому. Представленная концепция рассматривает юридические

¹ Власенко Н. А. Законодательная технология: (Теория. Опыт. Правила) : учеб. пособие. Иркутск, 2001. С. 7–8.

² См.: О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (в ред. от 16.06.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 801; 2015. № 25, ст. 3572.

³ См.: Власенко Н. А. Юридическая техника : учеб. пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. М., 2010. С. 25.

⁴ См.: Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 № вн 2-18/490) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Бахвалов С. В. Законодательная технология (некоторые проблемы теории и методологии) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006.

технологии как средство, обеспечивающее в определенном смысле управляемое развитие, и призвана гарантировать посредством заданных параметров стабильность через наиболее точное и полное отражение социальных потребностей.

Одним из значимых этапов в аспекте представленной концепции можно выделить принятие Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, который направлен на установление принципа сбалансированности системы стратегического планирования, хотя в нем не определены механизмы поддержки результатов планирования правовыми средствами, необходимые законодательные шаги по их воплощению в правовых предписаниях, что значительно снижает потенциал стратегического планирования. На наш взгляд, юридические технологии в рамках концепции устойчивого развития тесно связывают правотворческую политику и юридические технологии путем планирования вектора правового развития.

Наиболее распространенной концепцией при конструировании дефиниции понятия «юридическая технология» выступает деятельностный подход, согласно которому она представляет собой «систему научно и юридически обоснованных правовых действий, операций, правовых приемов, способов и средств, используемых субъектами права для достижения какой-либо цели, лежащей в сфере права... для получения какого-либо конкретного юридического результата»². Именно эти идейные установки заострили внимание на том, что для осуществления целенаправленной правотворческой деятельности необходимы специальные правила, применяемые в определенной последовательности в соответствии с установленными этапами, стадиями, подчиняющие и контролирующее действия уполномоченных субъектов по принятию правотворческих решений. Так, согласно ст. 36 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»³ участие Правительства РФ в законодательной деятельности осуществляется посредством внесения законопроектов в Государственную Думу и поправок к находящимся на рассмотрении в Государственной Думе законопроектам, направления письменных заключений на определенные виды законопроектов и официальных отзывов о рассматриваемых палатами федеральных законов и законопроектов.

Деятельностный подход способен интегрировать все наиболее значимые признаки и элементы содержания юридических технологий, а в сфере правотворчества они предстают как процесс подготовки, оформления и принятия разнообразных нормативных правовых актов и иных правотворческих решений, в ходе которого используются необходимые средства, приемы, способы, а также методы планирования действий по достижению правовых перспектив, основанный на определенных принципах, планах и прогнозах, особая отрасль

¹ См.: О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3378.

² *Осинов М. Ю.* Правовые процессы и правовые технологии // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2. С. 77.

³ См.: О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон РФ от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (в ред. от 14.12.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712.

научного знания о средствах, способах и методах наиболее эффективной и планомерной правотворческой практики. Таким образом, юридическая технология в сфере правотворчества выполняет тактическую задачу правоформирования и обеспечивает координацию действий по воплощению стратегии правового развития в законопроектах и иных правотворческих решениях, в чем проявляется взаимодействие с правотворческой политикой.

В концепции взаимодействия с юридической технологией правотворческая политика понимается как научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных органов и институтов гражданского общества, направленная на определение стратегии и тактики правотворчества, на создание необходимых условий для эффективной правотворческой работы. Главная цель правотворческой политики состоит в содействии правотворческому процессу, созданию условий для его результативного осуществления и формирования качественной системы законодательства. Способность правотворческой политики к созданию пространства для научного коммуницирования позволяет стимулировать поиск эффективного механизма правотворчества, реагирующего на изменяющиеся условия в международном и национальном масштабе.

Многообразие и сложность задач, решаемых правотворческой политикой, требует сегментирования таких ее стадий, как формирование и реализация этапов разработки стратегии и тактики правового развития, обоснование концептуальных основ и ресурсных затрат. На наш взгляд, цели правотворческой политики способствуют формированию соответствующих мини- и макро-сегментов, под реализацию которых должны быть подобраны необходимые средства. «Стремление к цели, как к “идеальному, желаемому результату” обуславливает и необходимость применения соответствующих средств. От их правильного подбора и использования зависит конечный результат»¹. Из этого следует, что средства правотворческой политики служат связующим звеном между целями и желаемыми результатами.

В системе средств правотворческой политики одним из важнейших выступает юридическая технология, позволяющая стратегические задачи претворять в жизнь, создавать правовую реальность, решать задачу правоформирования. Она синхронизирует процессы, процедуры, действия, операции, и при этом каждое ее средство, способ, прием в отдельности ориентированы на достижение мини-цели, в совокупности образуя реализацию концепций, принципов, идей правотворческой политики, т. е. в единстве работая на выполнение макроцели.

Взаимодействие юридической технологии и правотворческой политики позволяет маршрутизировать стратегию правового развития, наделять соответствующие ее этапы технологической компонентой, а в рамках формирования и реализации правотворческой политики выполняет функцию технико-юридического и юридико-технологического обеспечения стратегии и тактики правотворчества. При этом она устанавливает определенные последовательности процессов, процедур, операций, образуя своего рода технологический порядок и администрируя действия уполномоченных субъектов по его реализации.

¹ Карабеков М. М. К вопросу о целях и средствах правовой политики // Правовая политика: проблемы формирования : сборник науч. статей по итогам круглого стола / под ред. А. В. Малько. Тамбов, 2010. С. 73.

Образно говоря, юридические технологии и правотворческая политика «играют на одном поле» повышения эффективности законодательства, выполняя каждая свою функцию. Ведь, как верно подчеркивается в литературе, задача повышения эффективности законодательства может быть решена только при умелом использовании новых юридических технологий¹. Новизну юридическим технологиям должно придать их целенаправленное, осознанное применение на основе научного обоснования правотворческой политикой, способной заполнить «пустоты» в мотивировке выбора правотворческого решения, установить принципы отбора необходимых средств.

Модернизация правовой системы России должна осуществляться на научной основе, главной задачей которой является упорядочивание хаотичности и неуправляемости современной социальной реальности, а задача законодательства сводится к реализации приоритетов развития России². Для этого необходимо преодолеть отчужденный статус результатов научной деятельности и активно использовать потенциалы юридических технологий и правотворческой политики в целях формирования эффективной системы права и укрепления технологической дисциплины. Правотворчество России должно осуществить эволюционный переход к традиции принятия научно обоснованных законов (и иных нормативных правовых актов) и на этой основе формировать качественно новую российскую правовую систему, способную отвечать современным социально-экономическим и политическим реалиям.

Пристайный библиографический список

1. Власенко, Н. А. Законодательная технология: (Теория. Опыт. Правила): учеб. пособие / Н. А. Власенко. — Иркутск : Восточно-Сибирская издательская компания, 2001. — 144 с.

2. Власенко, Н. А. Юридическая техника : учеб. пособие / Н. А. Власенко ; под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. М. : Эксмо, 2010. — 271 с.

3. Колесник, И. В. К вопросу о соотношении техники и технологии юридической деятельности // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Сер. 5, Юриспруденция. — 2012. — № 2. — С. 280–287.

4. Миронов, А. Н. Юридическая технология подготовки нормативных правовых актов / А. Н. Миронов. — М. : ИД «ФОРУМ» ; ИНФРА-М, 2010. — 352 с.

5. Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов : постановление Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 (в ред. от 13.03.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 32, ст. 3335.

6. Проблемы юридической техники : сборник статей / под ред. В. М. Баранова. — Н. Новгород : Изд-во Урал. ун-та, 2000. — С. 8–15 (автор вступ. статьи — В. М. Баранов).

¹ См.: Кичигин Н. В., Егорова Н. Е., Иванюк О. А. Третья международная школа «Практикум молодых ученых и специалистов по юриспруденции на тему “Эффективность законодательства и современные юридические технологии”» // Журнал российского права. 2008. № 7. С. 160.

² См.: Современная социальная реальность России и государственное управление. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2012 году. Т. 1 / под ред. Г. В. Осипова, С. Г. Кареповой. М., 2014. С. 10–11.

References

1. Kolesnik, I. V. K voprosu o sootnoshenii tehniki i tehnologii juridicheskoi dejatel'nosti [To the question of the relationship between technique and technology of legal activities] // Vestnik Volgogradskogo gos. un-ta. Ser. 5, Jurisprudencija. – 2012. – No. 2. – P. 280–287.

2. Mironov, A. N. Juridicheskaja tehnologija podgotovki normativnyh pravovyh aktov [The legal technology of preparation of regulatory legal acts] / A. N. Mironov. – M.: ID «FORUM»; INFRA-M, 2010. – 352 p.

3. Ob utverzhdenii Osnovnyh trebovanij k koncepcii i razrabotke proektov federal'nyh zakonov: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 02.08.2001 No. 576 (v red. ot 13.03.2015) [On approval of the Fundamental requirements for the concept and development of Federal laws drafts: a decree of the Government of the Russian Federation of 02.08.2001 No. 576 (in ed. from 13.03.2015)] // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. – 2001. – No. 32, art. 3335.

4. Problemy juridicheskoi tehniki: sbornik statej [Problems of legal technique: a collection of articles] / pod red. V. M. Baranova. – N. Novgorod: Izd-vo Ural. un-ta, 2000. – P. 8–15 (author of introductory feature – V. M. Baranov).

5. Vlasenko, N. A. Juridicheskaja tehnika : ucheb. posobie [Legal technics: instructive manual] / N. A. Vlasenko; ed. by T. Ja. Habrieva, N. A. Vlasenko. M.: Jeksmo, 2010. – 271 p.

6. Vlasenko, N. A. Zakonodatel'naja tehnologija: (Teorija. Opyt. Pravila): ucheb. posobie [Legislative technology: (Theory. Experience. Rules): instructive manual] / N. A. Vlasenko. – Irkutsk: Vostochno-Sibirskaja izdatel'skaja kompanija, 2001. – 144 p.