

На правах рукописи

КАРАБЕКОВ МИХАИЛ МИХАЙЛОВИЧ

**ПРАВОВЫЕ АКТЫ КАК СРЕДСТВА ФОРМИРОВАНИЯ И
РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ:
ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Краснодар, 2010

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин
Пятигорского государственного технологического университета

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации
Малько Александр Васильевич

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор
Мамитова Наталия Викторовна

кандидат юридических наук, доцент
Суменков Сергей Юрьевич

Ведущая организация – **Казанский государственный университет
им. В.И. Ульянова-Ленина**

Защита состоится 5 марта 2010 года в 14 часов на заседании объединенного
диссертационного совета по защите докторских и кандидатских диссертаций
по юридическим наукам ДМ 220.038.10 при Кубанском государственном
аграрном университете по адресу: 350044,
г. Краснодар, ул. Калинина, 13, главный учебный корпус, ауд. 215.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Кубанского
государственного аграрного университета (350044, г. Краснодар, ул.
Калинина, 13).

Автореферат разослан «_____» _____ 2010г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор**

В.П. Камышанский

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Для современной России, провозгласившей курс на построение демократического государства и гражданского общества, приоритетное значение приобретают правовые акты как универсальные инструменты разрешения наиболее злободневных проблем, реальной возможности достижения социально-полезных результатов, повышения эффективности осуществления властной деятельности. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ неоднократно указывается на необходимость оформления и закрепления предложенных главой государства инициатив законом либо иным правовым актом соответствующего вида¹.

Важность заявленной тематики детерминирована тем, что правовая политика государства, как совокупность управленческих действий, основанных на праве и реализуемых во исполнение юридических норм, осуществляется лишь с помощью правовых актов.

В условиях проводимой государством правовой политики необходимо объективно признать, что наиболее оптимальным способом регулирования общественных отношений является издание и принятие юридически значимых актов. Последние становятся основным средством воздействия на поведение индивидуальных и коллективных субъектов правоотношений.

Диалектическое единство правовой политики и юридических актов обуславливает вопросы о природе и сущности данных категорий, целях и уровнях правовой политики и формах появления в ней актов; имплементации положений правовых актов в правоприменительную сферу.

В связи с многогранностью самого понятия правового акта, анализируются особенности нормативных актов, актов применения права и интерпретационных актов как важнейших средств осуществления правовой политики.

¹ Российская газета. 2009. 13 нояб.

В работе отмечается разноплановость правовой политики, особенности, возникающие при реализации юридических средств в виде правовых актов в основных направлениях политической деятельности.

Тем самым, значимость исследования состоит в рассмотрении закономерностей формирования и осуществления российской правовой политики различного рода юридическими актами.

Надо особо отметить, что правовая политика должна своевременно и полно использовать арсенал имеющихся у нее правовых актов, раскрывая их конструктивный потенциал, устраняя коллизии и пробелы правового регулирования.

Актуальность выбранной диссертантом темы обуславливает также остротой вопросов, касающихся выработки ориентиров развития правовой политики; критериев оценки эффективности правовых актов.

Научная и практическая значимость работы. Работа направлена на изучение юридических актов как средств формирования и реализации правовой политики. Тем самым рассматриваются проблемы определения правовой политики и юридического акта, их взаимозависимость, возможность субъектов правовой политики создавать и реализовывать правовые акты; обосновываются потребности и интересы общества в принятии соответствующих правовых актов.

Таким образом, научная значимость работы состоит в том, что автор вносит посильный вклад в развитие как теории правовых актов, так и теории правовой политики.

Уяснение природы и сущности правовых актов, используемых в процессе проведения правовой политики государства, способствует также углубленному познанию многих отраслевых юридических наук, в особенности конституционного права, муниципального права, а также административного и трудового права.

Практическая значимость работы состоит в том, что в диссертации высказываются конкретные предложения по оптимизации системы правовых

актов; излагаются способы воплощения в реальную действительность концептуальных установок правовой политики; рассматриваются вопросы, связанные с особенностями функционирования различных правовых актов.

Результаты исследования применимы в учебном процессе при изучении теории государства и права, а также специально-отраслевых и других юридических дисциплин.

Степень разработанности проблемы. В теории государства и права имеется достаточно обширный объем знаний, посвященных общему понятию правовой политики, ее признаков, направлений и уровней. Данным проблемам посвятили свои труды такие ученые как С.С. Алексеев, А.И. Демидов, Н.В. Исаков, А.П. Коробова, И.Ю. Козлихин, М.А. Краснов, А.П. Мазуренко А.В. Малько, В.В. Мамонов, Н.И. Матузов, С.В. Поленина, Н.В. Путило, В.В. Субочев, В.А. Рудковский, О.Ю. Рыбаков, К.В. Шундилов, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев и др.

Правовые акты, их понятие, признаки, виды исследовались такими представителями юридической науки как М.И. Байтин, В.К. Бабаев, П.П. Баранов, А. Бланкенагель, А.И. Бобылев, А.Д. Бойков, А.Ю. Буюков, Н.С. Бондарь, Р.Ф. Васильев, А.В. Малько, Л.А. Морозова, Е.Н. Пастушенко, И.Н. Сенякин, Ю.А. Тихомиров, О.В. Шопина и др.

Высоко оценивая труды российских ученых, необходимо отметить, что комплексный общетеоретический анализ правовых актов как юридических средств правовой политики на монографическом, в том числе диссертационном, уровне в правоведеии не проводился.

Попытки некоторых авторов выяснить аспекты взаимозависимости юридических актов и правовой политики, показать функциональную роль правовых актов как инструментов правовой политики явно недостаточны, так как не затрагивают проблему в целом, а касаются лишь определенных ее частей.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи и

по поводу создания и реализации юридических актов в процессе осуществления правовой политики.

Предметом работы служат правовые акты, являющиеся основной формой выражения правовой политики государства.

Цели и задачи исследования. Основная цель настоящей работы заключается в комплексном общетеоретическом исследовании различных видов правовых актов как уникального средства формирования и реализации правовой политики в современной России, а также путей оптимизации данного юридического инструментария.

В тесной связи с указанной целью в ходе работы ставятся следующие задачи исследования:

- сформулировать дефиницию правовой политики как особой разновидности политической деятельности, указать ее специфику, признаки, цели;
- проанализировать и предельно четко выделить природу, признаки и формы правовых актов;
- показать своеобразие реализации различных разновидностей актов при проведении правовой политики;
- рассмотреть место и роль правовых актов, как инструментов правовой политики, оказывающих специально-юридическое воздействие на формирование эффективного механизма правового регулирования;
- доказать доминирование правовых актов как приоритетных средств правовой политики;
- исследовать особенности создания и функционирования правовых актов в определенных сферах правовой политики, в частности, законотворческой правовой политики, правовой политики Президента РФ, Правительства РФ, судебной правовой политики, региональной правовой политики, муниципально-правовой политики, локально-правовой политики;

- предложить пути оптимизации правовой политики современного Российского государства на основе совершенствования системы правовых актов.

Методологическая и теоретическая основы диссертации.

Основополагающим методом познания правовой действительности в ходе работы была избрана материалистическая диалектика, раскрывающая закономерности взаимосвязи и развития явлений. Наряду с этим методом в исследовании применяются и другие общенаучные методы: исторический, логический, анализ и синтез.

Статистический метод позволил задействовать данные, количественные показатели, необходимые для характеристики анализируемых феноменов. При анализе теоретической и нормативной базы, различных точек зрения применялся метод сравнительного правоведения. Метод моделирования был полезен автору для создания идеальных моделей регулирования общественных отношений при надлежащем эффективном использовании юридических актов.

При написании исследования автор опирался на труды ученых, разрабатывающих теорию правовой политики, учения об юридических средствах, вопросы правовых актов (С.С. Алексеев, М.И. Байтин, Н.С. Бондарь, В.Н. Кудрявцев, А.В. Малько, Н.И. Матузов, С.В. Поленина, К.В. Шундииков и др.)

Эмпирическая основа исследования. Работа над диссертацией проводилась на основе изучения обширного нормативно-правового материала, прежде всего - Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, иных общефедеральных нормативных актов, а также законодательных актов субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления локальных нормативных актов. В работе широко использовались различного рода правоприменительные и интерпретационные акты, в том числе акты высших судебных органов.

Учитывался также и получил отражение в работе относящийся к предмету исследования социологический материал.

Научная новизна работы обусловлена самой постановкой проблемы, а также намеченными задачами и заключается в том, что впервые в рамках общей теории права предпринята попытка системного монографического исследования правовых актов как средств формирования и реализации правовой политики.

Специфика исследования состоит в том, что автор анализирует различные формы и виды правовых актов, их влияние на правовую политику в целом и отдельные ее направления в частности.

В рамках диссертации рассматривается теория как правовой политики, так и правовых актов; подвергаются анализу взаимосвязь и взаимозависимость данных феноменов.

Соответственно этому доказывается объективность и закономерность существования системы правовых актов как средств правовой политики и предложенные пути оптимизации их использования в практической деятельности.

На защиту диссертантом выносятся следующие основные теоретические положения:

1. Правовая политика представляет собой особую разновидность политики как родового интеграционного понятия. Правовая политика – это политика, основанная на праве в нормативном понимании последнего и осуществляемая во исполнение юридических предписаний. Отличительными критериями правовой политики являются социальная обусловленность; цивилизованное использование юридических средств; обеспечение прав и свобод. Среди целей правовой политики выделяется такая цель как создание эффективной и согласованной системы правовых актов. Данная цель имеет прикладной характер, не умаляющий, а подчеркивающий ее значение. Подобное объясняется тем, что правовая политика во многом выражается именно в правовых актах различного вида.

2. Правовая политика и правовые акты неотделимы друг от друга, соотносятся между собой как содержание и форма. Правовая политика как часть политики направлена на управление обществом. Данное управление основывается на праве и выражается в различного рода правовых актах. Управленческий процесс, основанный на праве, обязательно включается в механизм правового регулирования. Соответственно сущности последнего, правовые акты имеют значение и в процессе правового воздействия и в стадии правового регулирования общественных отношений.

3. Правовой акт обладает сложной природой, выражается в форме юридического документа либо акта-действия. Доминирующее значение среди критериев классификации правовых актов имеют юридическая сила и последствия, вызываемые данным актом. В этой связи правовые акты подразделяются на нормативные, правоприменительные и интерпретационные акты. Концептуальное значение имеют нормативные акты, в которых заложены основные направления, меры, пути развития правовой политики. Однако свою непосредственную реализацию правовая политика получает в правоприменительных актах, важную роль играют также и акты толкования права, разъясняющие суть применяемых правовых мер.

4. Законотворческая политика – важнейшее и перспективное направление правовой политики Российского государства, относящееся к ее правотворческому сегменту. Краеугольным элементом законотворческой политики является законотворчество – особый вид деятельности, направленной на создание и совершенствование нормативно-правовых актов высшей юридической силы – законов, выступающие результатом законотворческой политики и одновременно выполняющие роль наиболее значимых средств правовой политики в целом. Существенным недостатком законотворческой политики является отсутствие ФЗ «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации», важность принятия которого объясняется необходимостью систематизации законодательства,

установления четких критериев действия нормативных актов, их иерархического соподчинения.

5. Президентская политика является важнейшей разновидностью правовой политики государства, значимость которой определяется ролью Президента РФ как главы государства и гаранта Конституции. Правовая политика Президента РФ реализуется посредством принятия правовых актов различной природы, направленности и юридической силы. К нормативно-правовым актам Президента РФ, непосредственно формирующим его правовую политику, относятся как указы (в доминирующей степени), так и в некоторых случаях распоряжения. Среди ненормативных актов Президента РФ выделяются послания главы государства, указы, распоряжения, а также приказы. Тем самым, указы и распоряжения Президента могут иметь как нормативный, так и ненормативный характер, выступая в форме омонимов – терминов имеющих одинаковое звучание, но разное значение. Подобное отрицательно сказывается на восприятии системы президентских актов. Необходим ФЗ «Об актах Президента Российской Федерации», который будет определять их состав, юридическую силу, порядок принятия и обнародования.

6. Правовая политика Правительства РФ осуществляется посредством издания двух разновидностей правовых актов – постановлений и распоряжений. Правовые акты Правительства РФ охватывают широкую сферу общественных отношений – от концептуальных начал правовой политики, до регламентации и конкретизации различных сторон социальной жизни. Положительным моментом является точное разграничение актов Правительства РФ на нормативно-правовые акты – постановления и акты применения права – распоряжения. Надо отметить надлежащим образом регламентированный порядок рассмотрения и принятия правительственных актов, детерминирующий их оперативный характер. Подобное позволяет Правительству РФ выполнять весьма важные функции в сфере государственного управления.

Особую роль в правовой политике играет Министерство юстиции РФ, надзирающее за порядком принятия различного рода нормативных актов федеральными органами государственной исполнительной власти.

7. Судебно-правовая политика осуществляется посредством правовых актов, издаваемых как судебными органами, так и уполномоченными на то субъектами – прежде всего Федеральным Собранием РФ, Президентом РФ, Правительством РФ. Собственно судебные акты подразделяются на нормативные (постановления Конституционного Суда РФ); интерпретационные (акты высших судебных органов, в том числе акты Конституционного Суда, не обладающие признаками нормативности); правоприменительные (возникают в ходе реализации судами правосудия по уголовным, гражданским и делам, вытекающим из административных правонарушений). В актах судебной власти реализуется право граждан на судебную защиту своих прав, что является непосредственной реализацией одной из важнейшей цели правовой политики.

8. Субъекты РФ наделены правом проводить собственную правовую политику, основными средствами которой выступают принимаемые ими правовые акты. Проблемами правовых актов субъектов РФ остается «правовой сепаратизм» (в некоторых случаях имеющий открытый, незавуалированный характер), непрофессионализм и, как следствие, дефектность региональных правовых актов. Одним из способов преодоления этих моментов представляется повсеместное создание и функционирование конституционной (уставной) юстиции.

9. Правовыми актами органов местного самоуправления являются документы, издаваемые различными субъектами, представляющие интересы как муниципальных образований, так и рядовых граждан, направленные на правовое регулирование различного круга отношений, возникающих по поводу реализации местного самоуправления. Правовые акты, выступающие в качестве муниципально-правовой политики, страдают идеализмом, зачастую игнорируют исторический опыт и специфику

конкретных муниципальных образований. Поэтому предлагается изменить подход к нормативному регулированию муниципально-правовой политики – на федеральном уровне создавать концептуальные модельные законы, устанавливающие общие направления развития местного самоуправления. Детализация данных положений должна проводиться в законодательстве соответствующего субъекта РФ и в нормативных актах самих муниципальных образований.

10. Проведение локально-правовой политики – это один из этапов построения гражданского общества, преодоления пассивности в правовом менталитете людей, более широкое распространение регулирующей функции права. Средствами осуществления локальной правовой политики выступают юридические акты, имеющие нормативный и правоприменительный характер. Признаками данных актов можно считать нацеленность на регулирование социально значимых отношений; официальный характер; ограниченность рамками соответствующих структур и определенным кругом субъектов; острота реагирования на изменения регулируемых ими отношений. Ключевым принципом при создании локально-нормативных актов выступает принцип законности. Поэтому необходима обязательная экспертиза локальных актов нормативного характера, осуществление которой будет проводиться органами Министерства юстиции РФ.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры государственно-правовых дисциплин Пятигорского государственного технологического университета, применялись автором в учебном процессе. Отдельные положения работы нашли свое отражение в докладах на «круглых столах» в г. Нальчике (2006г.), г. Ереване (2007г.), г. Тамбове (2009г.); в изданных соискателем научных статьях, в том числе в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ.

Диссертант принимал участие в обсуждении правовой концепции современной России, подготовленной в Саратовском филиале Института

государства и права РАН, а также выступал экспертом по разработке проекта Федерального закона «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации».

Достоверность выводов, и основных научных положений подтверждается актами о внедрении результатов настоящей работы, полученных автором в Саратовском филиале Института государства и права РАН, Законодательном Собрании Пензенской области и Пятигорском государственном технологическом университете.

Структура диссертации обусловлена целями, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав, две из которых разделены на параграфы, библиографии.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность темы исследования, определяются его цели и задачи, раскрываются научная новизна и практическая значимость, характеризуется теоретическая и методологическая основа, приводятся данные об апробации работы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

В *первой главе* работы - «**Правовая политика: понятие, цели, средства**», анализируется сущность и значение правовой политики. В частности отмечается, что ключевым фактором в сущности политики выступает именно то, что посредством политики достигается управление обществом. В данном процессе доминирующая роль принадлежит государству и проводимой им политике. Признание приоритета государства в политических процессах предполагает регулирование политических отношений правом. Подобное объясняется прежде всего тем, что право – неотъемлемый атрибут государства, регламентирующий политическую деятельность как самого государства, так и его органов.

В контексте рассуждения о политике, государстве и праве, автор предлагает следующую триаду: политика вообще – государственная политика – правовая политика.

Диссертант подчеркивает, что государственная политика и правовая политика не синонимичны. Правовая политика - часть общей политики государства, а не вся государственная политика, заключенная в правовые рамки. Отличительными критериями правовой политики являются: социальная обусловленность; цивилизованное использование юридических средств; обеспечение прав и свобод. Содержание правовой политики априори предполагает сочетание двух феноменов: политики и права. Главную роль в сущности правовой политики имеет право, за основу восприятия которого берется нормативное понимание. Правовая политика- это прежде всего политика, т.е. управленческий процесс, реализуемый на основе и во исполнение права.

Правовой политикой является использование юридических средств в управленческом процессе со стороны государства и иных субъектов публичной власти, направленное на создание эффективного механизма правового регулирования, приоритетом которого выступают интересы личности и достижение социально-полезных результатов.

Специфическими характеристиками правовой политики являются поставленные перед ней цели и средства их достижения.

Соискатель выделяет две комплексные цели правовой политики: 1) перспективного характера – достижение социально-позитивных результатов 2) тактическая – создание юридической базы как инструмента реализации перспективных целей.

Соотношение данных целей представляется как соотношение общего к частному или связи стратегических целей с тактическими. Взаимосвязь этих двух составляющих определяет целевую основу правовой политики следующим образом: удовлетворение интересов личности, государства и общества посредством юридических инструментов.

Выработка единой, взаимосогласованной системы правовых актов – перспективное и важное направление правовой политики.

Создание правовых актов не служит самоцелью. Правовые акты существуют для того, чтобы максимально действенно достигать социально-полезных результатов, заявленных в качестве доминирующей цели правовой политики. Эти результаты можно определить как социально-политическая стабильность, экономический прогресс, высокое качество жизни, безопасность личности и общества, международный авторитет страны, экологическое благополучие и т. д.

Таким образом, цели правовой политики иерархичны; цель создания системы правовых актов вторична, что ни в коем случае не умаляет ее значения, ибо, как уже было сказано, без правовых актов, невозможно достижение иных целей правовой политики.

Разработка согласованных правовых актов – это не только цель, но и средство правовой политики. Здесь наблюдается методологически известная дилемма: цель может выступать средством, а средство является в некоторых случаях целью. В тоже время, каждый элемент данной системы, то есть правовой акт – реальное средство осуществления правовой политики. Так, принятие на нормативном уровне Концепции правовой политики, во многом является целью, ибо без действующей Концепции практически невозможно проводить грамотную и обоснованную политику. Вместе с тем, сама по себе Концепция – это средство, с помощью которого и будет реализовываться правовая политика государства. В данной связи в качестве положительного примера приводится опыт Республики Казахстан в которой Концепция правовой политики, утверждена Указом Президента Казахстана.

В заключении дается характеристика средств правовой политики, выступающих в форме правовых актов. При этом акцентируется внимание на таких их отличительных признаках, как законность, целесообразность, эффективность их использования.

Во *второй главе* диссертационного исследования - **«Общая характеристика правовых актов как важнейших средств формирования и реализации правовой политики»**, рассматриваются вопросы, непосредственно посвященные сущности правовых актов.

В *первом параграфе* - **«Понятие, функции и классификация правовых актов»**, отмечается, что правовые акты необходимо исследовать, исходя из наличия общего для них свойства – способности вызывать юридические последствия. Правовыми актами являются акты, устанавливающие отношения между людьми, которые, облекаясь в правовую форму, становятся правоотношениями - юридически сформулированными взаимообусловленными субъективными правами и обязанностями участников общественных отношений.

Автор, на основании изучения различных подходов к природе правовых актов, предлагает следующие их признаки: 1) они выступают в качестве оснований для возникновения правоотношений в обществе; 2) служат целеполагающими факторами регламентации социальных связей; 3) направлены на достижение определенного юридического эффекта; 4) используются в качестве средств осуществления регулятивного воздействия на общественные отношения; 5) воплощаются в юридических документах, правореализационной практике либо отдельных действиях.

По мнению соискателя, правовые акты следует воспринимать как средства воздействия на социальные связи, представленные в словесно-документальной форме, правореализационных либо отдельных действиях различных субъектов, главным критерием которых является способность изменять реальность юридического мира, выражаемая установлением и регламентацией правовых отношений.

Важнейшее значение при исследовании смысла правовых актов имеют выполняемые ими функции. К функциям правовых актов, подвергнутых анализу в работе, относятся регулятивная, правореализационная,

охранительная, целеполагающая, информационная, мотивационная, интерпретационная, системообразующая.

В диссертации отмечается многообразие правовых актов, приводятся различные критерии их классификации. По мнению диссертанта, правовые акты делятся прежде всего по форме выражения на акты-документы и акты-действия. Последние могут иметь как вербальный, так и конклюдентный характер. При осуществлении правовой политики используются как юридические документы, так и акты-действия, конечно с учетом их специфики.

В практическом аспекте вызывает интерес стратификация правовых актов по юридическим свойствам. Так, выделяют нормативно-правовые, правоприменительные, интерпретационные акты. Каждая из указанных разновидностей занимает свое особое место в арсенале средств правовой политики.

Во *втором параграфе* - **«Правовые акты как основные средства достижения целей правовой политики»**, юридические акты рассматриваются в качестве наиболее оптимальных средств воздействия правовой политики на общественные отношения.

Автор, в контексте заявленной тематики, анализирует соотношение таких феноменов как правовое воздействие и правовое регулирование. В частности отмечается, что правовая политика представляет собой синтез правового воздействия и правового регулирования, а правовые акты выступают в качестве средств реализации данных категорий.

Соискатель предлагает собственную концепцию гармоничного сочетания в правовых актах правового воздействия и правового регулирования, используя в качестве примера антикоррупционную составляющую правовой политики.

Так, проблемные моменты в жизни общества непосредственным образом влияют на формирование правосознания. Государственная власть – часть общества, реально осознающая его потребности. Необходимость

удовлетворения интересов, равно как и правосознание (в данном случае – осознание и реальная потребность борьбы с коррупцией) детерминируют соответствующее направление правовой политики.

Правовая политика осуществляется юридическими средствами, среди которых приоритет имеют правовые акты.

Соответственно, на первом этапе издаются акты, имеющие общий характер – послания, заявления, декларации. Это и есть первый этап правовой политики, заключающийся в правовом воздействии.

Правовое регулирование, т.е. непосредственное проведение мер правовой политики воплощается в нормативных актах, имеющих во многом концептуальную природу (последняя в особенности присуща законам), конкретизируется в подзаконных нормативных актах.

На стадии правоприменения акты играют роль непосредственного, реального воплощения нормативных положений на практике. Здесь правоприменительные акты выступают в качестве конкретных средств осуществления правовой политики.

Интерпретационные акты имеют факультативную природу, принимаются в случае необходимости разъяснения как общих положений правовой политики, так и объяснения использования мер и способов реализации последней. Однако и здесь сохраняется «инструментальная» природа правовых актов как средств правового воздействия и регулирования общественных отношений при проведении правовой политики.

Основными признаками правовых актов, как специальных средств правовой политики, формирующих и обеспечивающих механизм правового регулирования, являются следующие: 1) они обладают способностями вызвать юридические последствия, формировать специфические правовые отношения; 2) их функцией является создание и обеспечение механизма правового регулирования, что, в свою очередь, определяет перспективу правовой политики как средства достижения социально позитивных результатов; 3) правовые акты можно считать также политическими

средствами, поскольку представляют собой совокупность элементов управленческого процесса в сфере оптимизации юридического инструментария; 4) данные акты представляют собой различного рода научные разработки, модели, используемые в качестве инструментов создания и обеспечения механизма правового регулирования.

Правовые акты являются не только основными, но и незаменимыми средствами правовой политики, используемыми при проведении ее различных направлений.

Важное теоретическое и практическое значение имеет *третья глава* диссертации - **«Оптимизация использования правовых актов в различных видах российской правовой политики»**.

В *первом параграфе* - **«Правовые акты в законотворческой политике»**, отмечается, что значимость законотворческой политики обусловлена тем, что в процессе ее реализации создаются акты высшей юридической силы – законы. Центральным элементом законотворческой политики выступает законотворчество.

Законотворчество представляет собой разновидность правотворческой формы реализации правовой политики, поскольку оно реализуется в принятии нормативных юридических документов – законов, являющихся важнейшими правовыми актами, устанавливающими режим регулирования отношений в определенной сфере.

Автор разграничивает такие понятия как «законотворчество» и «законотворческая политика». Данные категории взаимосвязаны между собой самым тесным образом, однако их диалектическое единство, не означает полного тождества.

Законотворчество – ядро, центральный элемент законотворческой политики. Последняя, по сути, направлена на «обслуживание» законотворчества, для которого и во имя которого она и проводится.

В тоже время, нельзя не признать, что законотворческая политика как управленческая деятельность государства, имеет более широкие рамки, чем

собственно законотворчество. В ней участвует более широкий круг субъектов; конечным итогом законотворческой политики могут быть различного рода правовые акты, в том числе не обладающие сугубо нормативными свойствами. К последним можно отнести, например, правовые программы, заявления, декларации и т.д.

Важнейшим направлением законотворческой политики России является формирование единого правового пространства, что, в свою очередь, связано с концепцией развития законодательства и систематизацией нормативных правовых документов. Именно в рамках законотворческой политики возможно и целесообразно принятие ФЗ «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации».

Второй параграф - **«Правовые акты в правовой политике Президента РФ»**, посвящен сущности и видам правовых актов главы Российского государства, издаваемых им при проведении собственной правовой политики.

Правовая политика Президента РФ, с одной стороны, всецело удовлетворяет признакам правовой политики вообще, которыми являются связь с правом, фундаментальность, научная обоснованность, концептуальность, официальный характер, реалистичность, с другой — имеет собственные отличительные особенности, делающие ее уникальным феноменом политико-правовой действительности.

Диссертант достаточно подробно характеризует отличительные признаки президентской политики, обоснованно замечая, что в качестве основных средств правовой политики Президента РФ выступают правовые акты.

Наиболее значимыми актами при проведении правовой политики Президента РФ выступают указы, распоряжения, приказы, послания Президента Федеральному Собранию РФ.

Приказы Президента РФ и послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ не обладают нормативным характером и не могут быть отнесены к нормативно-правовым актам.

Первые два вида правовых актов Президента РФ (указы и распоряжения) выступают как в качестве нормативных, так и индивидуальных (правоприменительных) актов. Тем самым, указы и распоряжения Президента РФ выступают в форме омонимов (терминов, имеющих одинаковое звучание, но разное значение). Каждый из рассматриваемых, в зависимости от конкретного содержания может быть либо нормативным, либо правоприменительным актом. Соответственно этому, диссертант делает вывод, о некорректности той позиции, согласно которой указами оформляются решения нормативного характера, содержащие общие правила поведения, обращенные к неопределенному кругу субъектов и рассчитанные на неоднократное применение; а распоряжения, в отличие от указов, якобы, не должны носить нормативный характер, их назначение — решать оперативные и организационные проблемы.

В качестве доказательства в работе приводятся конкретные указы, выступающие в форме правоприменительных актов и нормативных распоряжений. Вместе с тем, обращается внимание, что подобная практика отрицательно влияет на восприятие правовых актов Президента РФ. Поэтому предлагается принять ФЗ «Об актах Президента Российской Федерации», в котором наряду с другими вопросами, будет четко определено – какие акты Президента РФ носят нормативный характер, а какие могут выступать исключительно в качестве правоприменительных.

В диссертационном исследовании подчеркивается важность нормативных актов Президента РФ, имеющих приоритетное значение во всей системе подзаконных нормативно-правовых актов.

Автор указывает также на концептуальную роль посланий Президента РФ как отправных факторов развития правовой политики России.

В *третьем параграфе* - «**Правовые акты в правовой политике Правительства РФ и Министерства юстиции РФ**», в первую очередь анализируются акты Правительства РФ как высшего коллегиального органа государственной исполнительной власти.

Правовые акты Правительства РФ являются подзаконными актами, реализующими концепцию правовой политики, изложенную в вышестоящем по отношению к ним законодательстве. Механизм политико-правового действия оформляется именно этими документами, адресующими нижестоящим (по отношению к Правительству) ведомствам распорядительные предписания к дальнейшему осуществлению правовой политики по конкретным вопросам ведения этих органов. Тем самым, правовые акты Правительства РФ делают правовую теорию (официально декларируемое законодательство) правовой реальностью (создают на практике действующий правовой режим).

При этом Правительство РФ уполномочено принимать самостоятельные решения в области политико-правового регулирования. Участие в социально-культурной жизни страны, через ведомства, регулирующие данные вопросы, делает Правительство органом, формирующем идеологию и мировоззренческие основы населения страны.

В рамках реализации своей компетенции Правительство РФ уполномочено издавать правовые акты. Данные акты выступают в двух видах – постановлениях и распоряжениях. В качестве положительного момента, отмечается, что для правительственных актов четко определено – какие из них могут быть нормативными (постановления), а какие носят исключительно правоприменительный характер (распоряжения). Подобное правило более чем оправдано, поскольку позволяет точно воспринимать нормативный либо правоприменительный характер правительственного акта, исходя только из оценки формы, в которой он принят.

Заслуживает одобрения регламентированный законодательством порядок рассмотрения, принятия и обнародования актов Правительства РФ,

что позволяет последнему оперативно регулировать общественные отношения. По мнению диссертанта, аналогичная практика должна быть установлена в отношении подзаконных актов иных субъектов.

В работе затрагиваются вопросы правовой политики Министерства юстиции РФ, особенностью которой является то, что данное министерство отчасти выполняет функции отнесенные к правотворческому сегменту правовой политики. Подобное объясняется уникальной ролью Минюста РФ, уполномоченного осуществлять надзор, проводить соответствующую экспертизу целого ряда нормативно-правовых актов.

Отличительной чертой правовых актов Минюста РФ служит их во многом интерпретационный характер, направленный на разъяснения правил подготовки нормативных правовых актов органами исполнительной власти.

В *четвертом параграфе* - **«Правовые акты в судебно-правовой политике»**, рассматриваются вопросы достижения социально-позитивных результатов в сфере осуществления российского судопроизводства.

Основными средствами судебно-правовой политики, равно как и иного другого вида правовой политики, выступают правовые акты. Субъектов обладающих правом издавать соответствующие правовые акты и тем самым влиять на формирование и реализацию судебно-правовой политики, можно подразделить на две группы: 1) непосредственно сами суды как основное звено судебной системы России, а также органы судейского сообщества; 2) государственные органы и должностные лица, обладающие правом на осуществление правотворчества в сфере судебно-правовой политики - Федеральное Собрание РФ; Президент РФ; Правительство РФ.

Непосредственно судебные акты как специальные средства правовой политики можно разделить на три разновидности: нормативные акты судебных органов; интерпретационные акты судебных органов; правоприменительные акты судебных органов.

Наибольшие споры как в теории, так и на практике вызывает возможность существования актов нормативного характера создаваемых

высшими органами судебной власти, в частности Конституционным Судом РФ.

Диссертант придерживается позиции тех авторов, которые признают возможность определения в качестве нормативных актов за некоторыми решениями Конституционного Суда РФ (В.Д. Зорькин, М.Н. Марченко, Б.С. Эбзеев и др.). Такие акты необходимы для усиления судебной политики, в том числе для преодоления коллизий и пробелов действующего законодательства.

Интерпретационная природа актов высших органов судебной власти не вызывает сомнений.

Среди таких актов особое место занимают определения Конституционного Суда РФ, а также постановления Пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ.

Определения Конституционного Суда РФ не только разъясняют правовые позиции высшего органа конституционного надзора, но в некоторых случаях предопределяют правовую политику всего Российского государства. Наиболее яркий пример – определение Конституционного Суда РФ от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р², разъяснившее позицию России относительно правовой политики в отношении смертной казни исключительного вида наказания.

Важную роль для деятельности нижестоящих судов и систематизации судебной практики имеют акты Пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ, порядку принятия которых в диссертации уделено значительное место.

Правоприменительные акты судебной политики – это непосредственно приговоры, решения, определения, постановления, судебные приказы, заключения судов общей юрисдикции, арбитражных судов, мировых судов.

² Собрание законодательства РФ. 2009. № 48. Ст. 5867.

Именно посредством деятельности данных субъектов реализуется правосудие, осуществляется право граждан на судебную защиту. По конкретным решениям, вынесенным судьей, следует и оценивать качество и уровень судебно-правовой политики, а в конечном итоге – эффективность правовой политики государства в целом.

Пятый параграф - «**Правовые акты в правовой политике субъектов РФ**», посвящен природе правовых актов, издаваемых в процессе осуществления правовой политики субъектов РФ, необходимость проведения которой обусловлена федеративной формой государственного устройства. При этом автор отмечает достаточно сильную зависимость нормативно-правовых актов субъектов от федерального законодательства, проявляющуюся в частности в регламентировании порядка рассмотрения и принятия законов субъекта РФ.

Среди правовых актов субъектов федерации предельно велика роль законов как актов высшей юридической силы регулирующих наиболее важные общественные отношения. Поэтому законы следует считать основными юридическими средствами, используемыми субъектами Российской Федерации при реализации ими своей правовой политики.

Нормативные акты субъектов РФ, помимо законов, среди которых высшей юридической силой обладают конституции (уставы), включают в себя также указы и распоряжения Президента республики в составе РФ или постановления и распоряжения главы иного субъекта Российской Федерации; иные подзаконные акты органов государственной власти в Российской Федерации.

Дане нормативные акты позволяют учесть специфику того или иного региона, выделить приоритеты и цели правовой политики конкретного субъекта. В диссертации приводятся конкретные примеры, позволяющие сравнить уровень и особенности правовой политики различных субъектов РФ.

Акты применения права, наряду с нормативными актами, также относятся к средствам правовой политики субъекта РФ. Именно на стадии применения права происходит реальное воплощение в действительность концептуальных идей и нормативных положений. Подобное объясняется тем, что правоприменительные акты как средства правовой политики играют весьма важную роль в детализации ее отдельных направлений, обладают практическим характером.

Непростым вопросом является определение природы и значения интерпретационных актов, разъясняющих нормативные положения правовой политики. Данные акты могут, конечно, создаваться законодательными и исполнительными органами государственной власти. Но в идеальном варианте, региональные акты интерпретационного характера, по крайней мере большая их часть, должны приниматься органами конституционной юстиции.

Основная задача конституционных (уставных) судов субъектов РФ – приведение местных законов и разных нормативных правовых актов в соответствие с конституцией (уставом) субъекта. Поэтому такие суды способствуют, с одной стороны, укреплению законности, а с другой – совершенствуют правовую систему субъекта потому, что разрешают юридические коллизии и конфликты.

Формирование конституционной (уставной) юстиции - актуальная задача региональной правовой политики, разрешение которой поможет избежать и многих иных проблем, возникающих при реализации субъектами федерации своей правовой политики. Среди таких проблем можно назвать отдельные проявления «правового сепаратизма», низкое качество, пробельность и коллизионность, к сожалению, характерных для правовых актов большинства субъектов РФ.

В шестом параграфе - **«Правовые акты в муниципально-правовой политике»**, анализируются аспекты, возникающие в связи с

предоставлением населению России права на самостоятельное осуществление местного самоуправления.

Соискатель констатирует то, что в настоящее время сложилась и действует, далекая от идеала, но достаточно эффективная система местного самоуправления. Данная система включает в себя как непосредственно население, уполномоченное решать вопросы местного значения, так и целый ряд муниципальных органов власти.

Поэтому, исходя из властных полномочий местного самоуправления, его роли в сегменте публичной власти, можно с уверенностью говорить об управленческих функциях местного самоуправления, соответственно, о муниципальном уровне правовой политики.

Правовым основанием существования и действия местного самоуправления служит система нормативно-правовых актов, которая складывается из федеральных, региональных и муниципальных подсистем.

Среди федеральных актов приоритетными источниками права о местном самоуправлении является Конституция РФ, содержащая концептуальные идеи организации местного самоуправления, а также ФЗ от 6 октября 2003г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее ФЗ № 131), выполняющий роль «ядра» всей системы правовых актов о местном самоуправлении

Среди правовых актов субъектов федерации основополагающую функцию выполняет конституция (устав) субъекта, а также специально принятые законы, направленные на развитие местного самоуправления. Автор замечает, что не во всех субъектах РФ приняты такие законы. Это служит серьезным препятствием для эффективного развития муниципальных правоотношений.

Для муниципально-правовой политики особое значение имеют акты собственно участников муниципальных правоотношений. Муниципально-правовые акты позволяют учесть специфику определенного муниципального

³ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

образования, конкретизировать нормативные акты федерального и регионального уровня к местным условиям, а на уровне правоприменения – обеспечить их реализацию.

Муниципально-правовые акты – составное понятие, которое включает в себя: устав муниципального образования; акты местного референдума (схода граждан); акты муниципального представительного органа; акты главы муниципального образования; акты местной администрации; акты структурных органов (подразделений) местной администрации.

Все вышеперечисленные акты, в том числе и акты местного референдума, могут иметь как нормативный, так и правоприменительный характер. Об этом прямо и недвусмысленно сказано в ФЗ № 131. Единственное исключение – устав муниципального образования, всегда выступающий в качестве нормативного акта.

Проблемой правовых актов, посредством которых осуществляется муниципально-правовая политика, выступает их определенная идеалистичность, оторванность от реальных условий российской действительности как объективного, так и субъективного характера факторами (неблагоприятная социально-экономическая ситуация), так и субъективного характера (низкая правовая культура и правовая пассивность граждан).

В *седьмом параграфе* - **«Правовые акты в локально-правовой политике»**, речь идет об актах, самым непосредственным образом воздействующих на поведение людей.

Исходя из того, что перспективной целью правовой политики выступает обеспечение благополучия каждого конкретного субъекта, реальное обеспечение его личных, социально-экономических и иных интересов, значение локально-правовой политики состоит в том, что она направлена на реальное воплощение в жизнь идей, закрепленных в различного рода нормативных актах.

Локально-правовой политикой является деятельность различных субъектов в сфере совершенствования механизма правового регулирования определенных организаций и других коллективных сообществ. Как и все иные разновидности правовой политики, локально-правовая политика реализуется посредством правовых актов.

Локально-правовые акты - юридические акты, принимаемые уполномоченными на то субъектами, оформленные в установленном порядке, положения которых направлены на правовое обеспечение отношений, возникающих в процессе деятельности различных структур либо нацеленные на закрепление социальных связей между субъектами договора (соглашения) в целях установления определенного режима правоотношений.

Локально-правовые акты могут иметь как нормативный, так и правоприменительный характер.

Локальный нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм.

Такой нормативный акт соответствует всем признакам подзаконного нормативно-правового акта. Его существенными особенностями можно считать сферу распространения, в том числе и круг лиц, на которых действует юридическая сила данного акта.

Кроме того, локальный нормативный акт занимает последний уровень в иерархии нормативных актов, что, как думается, нисколько не умаляет его значения, а лишь подчеркивает самую тесную связь с участниками регулируемых отношений.

Классическим примером локального нормативного акта выступает коллективный договор.

В свою очередь, локальные акты правоприменительного характера детализируют поведение людей, устанавливая конкретные права и обязанности индивида.

Локальные акты играют роль «замыкающего звена» в реализации правовой политики, именно правовые акты данного вида являются «конечной точкой» в реализации права.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации

1. Карабеков М.М. Правовые акты как средство осуществления правовой политики // Философия права. 2010. № 1. (0,4 п.л.).
2. Карабеков М.М. Функции правовых актов в механизме правового регулирования // Юрист-Правовед. 2010. № 1. (0,4 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

3. Карабеков М.М. Проблема общерегулятивных правоотношений в юриспруденции // Сборник материалов Всероссийской студенческой научно-практической конференции (14-15 апреля 2006 года) «Правовое наследие России и современность». Нальчик, 2006. (0,4 п.л.).
4. Карабеков М.М. Правовая политика как средство организации общества // Научные труды кафедры государственно-правовых дисциплин Пятигорского государственного технологического университета № 2. Пятигорск, 2007. (0,5 п.л.).
5. Карабеков М.М. Правовой акт как средство достижения целей правовой политики // Научные труды кафедры государственно-правовых дисциплин Пятигорского государственного

технологического университета № 3. Пятигорск, 2008. (0,5 п.л.).

6. Карабеков М.М. Некоторые вопросы классификации правовых актов // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Специальный выпуск «Правоведение». 2009. № 5. (0,3 п.л.).
7. Карабеков М.М. К вопросу о сущности и значении правового акта // Новая правовая мысль. 2009. № 6. (0,4 п.л.).
8. Карабеков М.М. К вопросу о целях и средствах правовой политики // Правовая политика: проблемы формирования. Материалы международного круглого стола. Тамбов-Ереван, 2010. (0,3 п.л.).
9. Карабеков М.М. Правовые акты Президента РФ как средство реализации правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 1. (0,4 п.л.).