

Правоприменение как объект юридического прогнозирования

Агамиров К. В.*

Ключевые слова: юридическое прогнозирование, уровни осуществления юридического прогнозирования, правовая система, правоприменение, глобализационные риски.

Аннотация.

Цель: установление места и роли правоприменения как объекта юридического прогнозирования в правовой системе; исследование прогностических направлений совершенствования правоприменительной деятельности; выявление глобализационных рисков для национальной правоприменительной практики.

Методы исследования: системно-структурный анализ, логический и формально-юридический методы, контент-анализ.

Полученные результаты: исследовано значение правоприменения в правовой системе и предложена его прогностическая модель. Определены направления воздействия юридического прогнозирования на правоприменительную функцию. В результате проведенного анализа обоснована необходимость модернизации правового воздействия на социальные отношения и ее правоприменительную компоненту как самостоятельный элемент правовой системы; определены риски глобализации для отечественного правоприменения и предложены правовые средства их нивелирования.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-4-4-7

Функционирование правовой системы развивается в циклических границах прогрессивного правообразования, законотворчества, правореализации и правоприменения, которые квалифицируют ее как подвижную структуру.

Соответственно, юридическое прогнозирование как совокупность научных гипотез о направлениях совершенствования социально-правовых связей, обеспечивающих эффективное функционирование механизма государственного управления, предполагает реализацию прогностических разработок на следующих уровнях осуществления, анализа и оценки:

- стратегических векторов модернизации правовой системы и системы законодательства;
- развития отраслей права и отраслей законодательства;
- деятельности правовых организаций и учреждений;
- процессов формирования права и нормотворчества;
- поведения субъектов права.

Эти уровни неразрывно связаны и отражают соответственно законодательное, институциональное, правообразовательное и нормотворческое, правореализационное и правоприменительное прогнозирование.

Типология уровней осуществления юридического прогнозирования дает возможность сформулировать

понятие правовых моделей как прогностических потенциалов правового регулирования и воспроизвести их по функциональному значению в правовой системе в виде стратегических, институциональных, правообразующих, нормотворческих, правореализационных и правоприменительных моделей [1, с. 21, 25].

Правоприменительная модель являет собой образ механизма деятельности государственных структур в пределах их полномочий по претворению в жизнь законодательных установлений.

В числе функций юридического прогнозирования как векторов воздействия на правовую систему, кроме теоретической, мировоззренческой, нормативной, институциональной и правореализационной, отметим также правоприменительную функцию, способствующую удержанию деятельности органов государственной власти по реализации предоставленных им правоприменительных полномочий в рамках очерченной компетенции.

Важность законодательной и правоприменительной деятельности предопределяет, по мнению автора, включение в структуру правового поведения таких понятий, как:

- законодательное поведение — разновидность правовой деятельности государства по разработке плана законодательных работ на базе прогностического этапа законотворческой деятельности;

* Агамиров Карэн Владимирович, доктор юридических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: agamirow@yandex.ru

➤ правоприменительное поведение — существенный вариант властной деятельности полномочных государственных учреждений по разрешению конкретных споров о праве, установлению юридических фактов [2], возложению исполнения обязанностей и возложению исполнения обязательств, а также применению мер защиты и мер ответственности.

Правоприменительное поведение оказывает серьезное влияние на фундаментальные права и свободы человека и гражданина, соблюдение которых служит основным критерием правового государства, и должно осуществляться в рамках общепринятых демократических процедур. Если же оно выходит за их пределы, то необходимо принимать срочные законодательные меры для возврата в правовое поле.

Так, научные рассуждения об автоматической реализации ряда императивных установлений, в частности, таких, как принудительное взыскание налоговых задолженностей [3, с. 200—203], воплотились в правоприменительной практике в виде снятия службой судебных приставов денежных средств с банковских карт граждан за неуплаченные ими налоги. Однако легитимность этой правоприменительной процедуры вызывает серьезные сомнения — массовые списания денежных средств осуществляются за неуплату ошибочно начисленных налогов [4, с. 19—20; 5].

Президент Российской Федерации признал данный факт¹, и по его инициативе законодатель объявил налоговую амнистию², охватившую 42 млн человек с размером ошибочной задолженности 41 млрд руб. Исходя из этого, следует отменить Федеральный закон от 5 апреля 2016 г. № 103-ФЗ³ об установлении упрощенной процедуры взыскания обязательных платежей.

Подобные правовые явления из области «пугающего» правоприменения должны находиться в фокусе юридического прогнозирования.

Итак, правоприменение во всех его формах, в особенности правоприменительная практика государственных и правовых институтов, является важным объектом юридического прогнозирования.

Необходимость совершенствования правового воздействия на социальные отношения, в том числе на их правоприменительную компоненту, отмечалась еще в советское время [6, с. 4]. Это совершенствование не следует сводить исключительно к повышению надежности законодательных предписаний; оно должно распространяться также и на оптимизацию уровня правовой культуры, функционирования нормотворческих и правоприменительных учреждений.

¹ Путин предложил масштабную налоговую амнистию для населения. Государство планирует простить 41 млрд рублей долгов физлиц и 15 млрд — у индивидуальных предпринимателей. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/12/14/745300-putin-amnistiya-dolgov-naseleniya> (дата обращения: 29.10.2020).

² Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 436-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 1. Ч. I. Ст. 20.

³ Федеральный закон от 5 апреля 2016 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 15. Ст. 2065.

Исследуя тему непрерывности права, Ю.А. Тихомиров определяет триединство правопонимания, правотворчества и правоприменения как устойчивость и обновление законодательных установлений, отмену отживших и образование современных правозащитных процедур [7, с. 3]. Некоторые специалисты вводят в понятие правореализации, кроме юридических поступков, также и правоприменительную деятельность как ее специфический вид [8, с. 151].

Следует, однако, поразмыслить об особенностях правоприменения как властной функции компетентных государственных органов и о его выделении в самостоятельную часть правовой системы, оказывающую непосредственное воздействие на уровень законности и правопорядка.

Исследование механизма гарантий комплексного влияния права на социально-экономическое развитие и процессов трансформации правоприменения от эпизодичности к целевой результативности привело Ю.А. Тихомирова к заключению о целесообразности всеобъемлющего подхода к правоприменительной деятельности, субъектами которой должны стать в той или иной форме все субъекты [9, с. 56]. Таким образом, он акцентирует внимание на переводе правопонимания из текстового регулятора в универсальное средство опережающего воспроизводства действительности с фиксацией в структуре правоприменения поведенческой компоненты (правового поведения) как центрального звена.

Затем ученый предлагает обозначить в правоприменительном механизме миссию всего гражданского общества, которое, по его мнению, достаточно пассивно в борьбе с таким злом, как коррупция, и отражает серьезную неустойчивость индекса доверия людей к властным институтам [9, с. 59—60]. Выходит, что граждане желают преобразований, но не готовы их реализовывать.

Поддерживая новаторскую устремленность к исследуемой проблеме, заострение внимания на значимости вовлеченности сограждан в процесс разрешения накопившихся проблем, без живительной поддержки которых государственной власти крайне сложно преодолеть социально-политические, экономические и духовные противоречия, автор настоящей статьи в то же время склоняется к признанию правоприменения в качестве организационно-правовой формы функционирования исключительно властных структур.

При этом они должны действовать в строго очерченных процессуальных формах и в пределах установленной законом компетенции по реализации нормативных правовых актов с итоговым принятием правоприменительных решений. Субъекты гражданского общества призваны (и в меру своих сил обязаны) активно содействовать властным органам в правоприменительной практике, но не замещать их в силу отсутствия организационно-распорядительных полномочий.

Прогностические глобализационные риски и правоприменение

Вхождение процессов глобализации в российскую правовую действительность нередко происходит

автоматически и подводит национальные правоприменительные конструкции под формальное сходство с зарубежными аналогами. Однако внешне новые правоприменительные институты далеко не всегда одобряются социумом и не содержат качественного реформирования своей функциональной составляющей (как-то: «полиция» вместо «милиции», обособление следственных органов из системы прокуратуры, учреждение правовых статусов омбудсменов по правам человека и правам ребенка, образование ювенальной юстиции и т. д.) [10, с. 108].

Глобализация права способствует использованию международно-правовых стандартов в российской правоприменительной сфере — судебной, правозащитной и правоохранительной деятельности. Усиливается влияние на отечественную правовую систему международно-правового регулирования, в особенности ратифицированных международных договоров.

Первостепенное значение в трансформации правоприменения в российской правовой системе имеет правоприменительная практика международных и европейских правовых институтов, прежде всего Совета Европы, ЕС, ПАСЕ, ОБСЕ, Европейского суда по правам человека, Венецианской комиссии, Генеральной дирекции по правам человека и верховенства права Совета Европы.

При выборе приоритетов становления и модификации правовой политики современной России в условиях глобализационных процессов выглядит оправданным и многообещающим обособление таких прогностических ориентиров, как:

- развитие национальной правовой системы со специфическим правовым механизмом, направленным на поддержку и реализацию непрерывного характера функционирования государственных и общественных институтов в заранее очерченных границах;
- гарантии охраны, защиты и реализации прав и свобод человека и гражданина;
- систематизация и оптимизация российского нормативно-правового массива исходя из международных стандартов.

На повестке дня — обеспечение симметрии российского законодательства по отношению к *acquis communautaire* (правовой концепции в системе правовых норм Европейского союза) и эффективного механизма правоприменения, детерминирующих различие формального и практического аспектов адаптации отечественных норм: первый предполагает приведение их в соответствие с *acquis communautaire*, а второй подразумевает формирование надлежащих предпосылок для применения преобразованного и адаптированного нормативно-правового комплекса.

Непреложные требования при этом следующие:

- применение принципа историзма при становлении и совершенствовании нормативно-правовой базы российской государственности, а именно аккумуляция исторических традиций организации правовых форм функционирования всех ветвей государственной власти на основе поэтапности и непрерывности происходящих в обществе процессов;

- совершенствование правоприменительной политики и контрольно-надзорных инструментов реализации нормативно-правовых предписаний.

В числе влияющих на отечественную правовую систему и правоприменительную практику рисков глобализации отметим риски:

- потери самобытности национальных правовых парадигм;
- ущемления посредством наднационального права естественных прав и свобод. По этой причине следует поддержать тезисы О.Ю. Рыбакова о том, что: а) эталоном развития права служит показатель охраны и реализации естественных прав человека, и, соответственно, действенная правовая политика может иметь место лишь в социумах, фактически и юридически признающих естественное право [11, с. 53], б) отчуждение и свобода — две антитезы бытия человека [12, с. 36], предопределяющих степень естественной (ненормативной) свободы в той мере, в которой она отстоит от реальной (утилитарной) свободы;
- ограничения права собственности и свободы договора;
- потери сбалансированности между составными частями правовой системы;
- утраты специфики отечественной правовой идеологии;
- деструктуризации национальных правоприменительных процедур.

В связи с вышеизложенным необходимо нивелировать спонтанные процессы социокультурной глобализации путём воссоздания собственной, не подвластной универсализации религиозной и национальной самобытности (исторически не приемлющей социального расслоения и предполагающей преодоление социального и имущественного неравенства [13, с. 20]) или региональной (например, европейской) идентичности [14, с. 2].

Гарантом упреждения рисков глобализации, модернизации национальной правовой системы и эффективного функционирования механизма правоприменения могут и должны стать:

- аргументация, разработка и принятие государственной Стратегии развития правовой системы Российской Федерации с конкретными направлениями совершенствования всех ее звеньев, включая правоприменительную составляющую;
- поиск и достижение оптимального баланса между элементами правовой системы, установление корреляционных зависимостей ее интегральных и коммуникативных функций для упорядочивания стандартов и принципов международного и национального права, противодействия вызовам глобализации, сбережения национальных интересов и приоритетов.

Таким образом, среди объектов юридического прогнозирования как совокупности доказательных суждений о направлениях, тенденциях и перспективах совершенствования общественных отношений с целью эффективного научного обеспечения процессов государственного управления важное место занимает правоприменение, в том числе в контексте выбора наиболее конструктивных правовых средств для урегулирования глобальных и национальных проблем [15, с. 78; 16; 17].

Литература

1. Агамиров К.В. Юридическое прогнозирование: актуальность, организационно-институциональный аспект и методологические основы // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 15—29.
2. Исаков В.Б. Юридические факты в российском праве : учебное пособие. М. : Юстицинформ, 1998. 48 с.
3. Голоскоков Л.В. Правовые доктрины: от Древнего мира до информационной эпохи. М. : Научный мир, 2003. 317 с.
4. Агамиров К.В. Вынужденные отклонения и прогностические пробелы как категории юридической науки // Государство и право. 2019. № 1. С. 18—26.
5. Агамиров К.В. Замкнутые круги бюрократического омота. Тысячи россиян становятся жертвами неразберихи между ГИБДД, налоговиками и судебными приставами // Независимая газета. 10.11.2016. URL: http://www.ng.ru/politics/2016-11-10/3_6854_kartblansh.html (дата обращения: 29.10.2020).
6. Правовая система социализма: проблемы функционирования и развития // Советское государство и право. 1986. № 8. С. 3—10.
7. Тихомиров Ю.А. Право как мера опережающего отражения действительности // Правовые модели и реальность / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М. : ИНФРА-М, 2016. С. 1—18.
8. Лушников А.М. Теория государства и права: элементарный курс. М. : Эксмо, 2010. 210 с.
9. Тихомиров Ю.А. Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 55—62.
10. Хмелевский С.В. Влияние глобализации на национальную правовую систему постсоветской России: формы, методы, коллизии // Социально-политические науки. 2012. № 1. С. 101—114.
11. Рыбаков О.Ю. Методологическое значение теории правовой политики // Юридическая наука. 2017. № 4. С. 50—53.
12. Рыбаков О.Ю. Право, отчуждение и согласие в современном Российском государстве. М. : Юрист, 2009. 247 с.
13. Рыбаков О.Ю. Качество жизни, благополучие человека, ценность права в условиях цифровой реальности // Человек, общество, право в условиях цифровой реальности: сборник статей / Под ред. О.Ю. Рыбакова. М. : Русайнс, 2020. С. 15—31.
14. Зорькин В.Д. Конституционная идентичность России: доктрина и практика // Журнал конституционного правосудия. 2017. № 4. С. 1—12.
15. Тихомиров Ю.А. Юридическое прогнозирование: научно-практическое пособие. М., 2018. 168 с.
16. Агамиров К.В. Значение прогнозирования глобализационных процессов для выявления и предупреждения рисков, оказывающих воздействие на российскую правовую систему // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 8А. С. 98—115.
17. Агамиров К.В. Прогностический анализ влияния глобализации на трансформацию норм международного права в российскую правовую систему // Балтийский гуманитарный журнал. 2017. Т. 6. № 4. С. 447—453.

Рецензент: Исаков Владимир Борисович, доктор юридических наук, профессор НИУ ВШЭ, Заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва, Россия.
E-mail: visakov@hse.ru

