Терехов Евгений Михайлович. Оптимизация правоинтерпретационной деятельности в современной России: проблемы теории и практики: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Терехов Евгений Михайлович;[Место защиты: Саратовская государственная юридическая академия].- Саратов, 2014.- 225 с

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Общая характеристика правоинтерпретационной деятельности 18**

Глава II. Оптимизация правоинтерпретационной деятельности: понятие и условия 32

**Глава III. Интерпретационная форма реализации правовой политики как важнейшее условие оптимизации толкования норм права 50**

Глава IV. Цели, приоритеты и средства современной российской интерпретационной формы реализации правовой политики 67

**Глава V. Виды интерпретационной формы реализации правовой политики и пути их усовершенствования 124**

Заключение 185

Библиографический список

## Общая характеристика правоинтерпретационной деятельности

Современное развитие Российской Федерации обусловлено коренными преобразованиями общественных отношений с учетом целей и задач формирования правового государства. Принимаются новые законы, совершенствуется работа органов государства, развивается правовая жизнь.

От того, насколько уверенно осуществляется юридическая деятельность, во многом зависит результат проводимых правовых реформ, а также состояние цивилизованности общества и государства. Именно поэтому последняя притягивает к себе постоянное внимание исследователей. М.Ф. Орзих уверен, что юридическая деятельность есть социальная активность, способствующая достижению правового результата1. В.Н. Кудрявцев считает, что под юридической деятельностью нужно понимать «правовое поведение должностных лиц»2. В.Н. Карташов определяет юридическую деятельность, как «опосредованную профессиональную, трудовую, государственно-властную деятельность по вынесению юридических решений компетентных на то органов, которая нацелена на выполнение общественных функций и задач (создание законов, осуществление правосудия, конкретизация права и т.д.) и удовлетворение тем самым как общесоциальных, групповых, так и индивидуальных потребностей и интересов» . Ю.В. Чуфаровский приходит к выводу, что юридическая деятельность - это работа соответствующих государственных органов4. Ю.М. Никитенко отмечает, что юридическая деятельность есть «разновидность социальной деятельности, представляющая собой юридически обусловленные, формально определенные системные действия, осуществляемые в установленном законодательством, иными правовыми актами, содержащими нормы права, порядке, государственными органами, органами местного самоуправления, отдельными общественными структурами, компетентными должностными лицами и иными управомоченными субъектами, по вынесению, применению юридически значимых решений, защите и охране общесоциальных, групповых, индивидуальных прав и интересов»1.

Очевидно, что приведенные определения отражают отдельные моменты политической, экономической, социальной, правовой жизни общества. Несмотря на разнообразие взглядов на понятие юридической деятельности, единого мнения относительно содержания последнего нет.

В современных условиях юридическая деятельность образует неотъемлемую часть функционирования и развития общества. Она обеспечивает работу законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти. Именно поэтому под юридической деятельностью предлагаем понимать регламентированные нормами права действия управомоченных субъектов, осуществляемые с целью удовлетворения юридических интересов.

Российское государство проводит огромную работу, направленную на укрепление законности и правопорядка; обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина; модернизацию системы правоохранительных органов и др. Очевидно, что вышеуказанные задачи подлежат реализации в рамках осуществления юридической деятельности.

К основным признакам юридической деятельности следует относить следующие: 1) наличие цели и соответствующих средств.

Цель юридической деятельности - удовлетворение правовых интересов субъекта. Юридическая деятельность - важнейшее средство решения социальных противоречий.

Средства юридической деятельности - это инструменты, использование которых способствует достижению заданной цели.

А.С. Антонов отмечает юридические факты и доказательства, императивные и диспозитивные1. В.П. Беляев и В.В Сорокина выделяют специально-юридические и технические, интеллектуальные и материальные, устные и письменные, простые и сложные средства юридической деятельности2.

На наш взгляд, средствами юридической деятельности выступают: правотворческие (правотворческий мониторинг, правотворческое планирование, правотворческая практика, правотворческая техника и др.); правоприменительные (правоприменительная техника; правоприменительная практика; правоприменительные акты, правоприменительный мониторинг и др.); правоинтерпретационные (правоинтерпретационная техника, правоинтерпретационная практика, интерпретационные правовые акты, информационно-интерпретационные ресурсы; судебный конституционный контроль, интерпретационный мониторинг и др.); 2) наличие структуры. Структуру юридической деятельности образует совокупность составляющих ее элементов. В числе последних следует выделить объект, субъект, правовые действия, результат; 3) осуществляется соответствующим субъектным составом. Государство (в лице Президента, Парламента, Правительства, органов судебной власти и т.д.) выступает монопольным субъектом ее реализации. Общественные организации и граждане не могут быть субъектами юридической деятельности, поскольку не наделены государственно-властными полномочиями; 4) протекает в рамках закона.

Лица, осуществляющие анализируемую деятельность, обязаны руководствоваться требованиями действующих нормативных правовых актов. Отступление от этого правила является не только основанием применения мер соответствующего вида юридической ответственности, но и ставит под вопрос правомерность подобного поведения.

Юридическая деятельность имеет самую разнообразную классификацию. Н.Г. Александров пишет о правотворческой, правоисполнительной, правоохранительной юридической деятельности1. В.М. Горшенев выделяет правотворческую, правоприменительную, учредительную и контрольную деятельность2. В.Н. Карташов подразделяет юридическую деятельность на правотворческую, кодификационную, правоприменительную, распорядительную, интерпретационную, контрольную, учредительную, правоконкретизирующую3. Из представленных выше мнений видно, что единая классификация, отражающая подразделение юридической деятельности на самостоятельные подвиды на сегодняшний день отсутствует. Вместе с тем можно сделать вывод, что функционирование каждого подвида юридической деятельности объясняется наличием имеющихся социальных задач и потребностей.

## Оптимизация правоинтерпретационной деятельности: понятие и условия

Среди специальных условий оптимизации правоинтерпретационной деятельности все большее значение приобретает интерпретационная форма реализации правовой политики. При ее осуществлении у субъектов возникают трудности, заключающиеся в установлении истинного смысла нормативных правовых актов. Ввиду законодательной неопределенности некоторых правовых норм существует опасность широкой их интерпретации, что порождает проблемы при регулировании общественных отношений. В любом судебном разбирательстве окончательному принятию решения предшествует анализ фактов и уяснение смысла нужных нормативных правовых актов.

На сегодняшний день многие отрасли российского права развиваются достаточно активно. В связи с этим возникает необходимость правильного применения их правовых норм, регулирующих спектр самых разнообразных общественных отношений. Однако, могут иметь место проблемы различного уровня, заключающиеся в отсутствии ясности их смысла. В таких случаях на помощь приходит толкование, которое призвано установить ясность смысла правовой нормы.

Интерпретационная форма реализации правовой политики призвана оптимизировать процессы толкования правовых норм. Ее существование обуславливается наличием определенных проблем в этой сфере: отсутствие единой стратегии и тактики правоинтерпретационной деятельности; несистематизированность интерпретационных актов; наличие противоречивой правоприменительной практики; отсутствие механизма проведения общего интерпретационного мониторинга и др. Разумеется, что решение имеющихся проблем в правоинтерпретационной деятельности возможно посредством использования интерпретационной формы реализации правовой политики. Правовая политика представляет одну из наиболее обсуждаемых сегодня тем, однако перед тем как переходить к анализу данного института, важно заметить, что сегодня в юридической литературе отсутствует точное содержание термина «правовая политика», что в свою очередь создает трудности при решении как теоретических, так и практических задач.

Основополагающими особенностями правовой политики, которые отделяют ее от других категорий, выступают следующие: 1) правовая политика выступает частью политики, проводимой государством. Отсюда ее неразрывная с ним связь. Государство посредством права способно урегулировать общественные отношения, а прибегая к помощи правовой политики возможно добиться создания эффективного механизма правового регулирования; 2) представляет сложную структуру, которая обусловлена наличием конкретных форм реализации и целями, стоящими перед ними. К последним следует относить: правотворческую, правоприменительную, правоинтерпретационную (интерпретационную), правообучающую и доктринальную формы реализации. Не вызывает сомнений тот факт, что каждая из них имеет индивидуальные цели, на достижение которых они направлены. Это значит, что если правотворческая форма реализации правовой политики призвана повысить качество нормативно-правового регулирования на территории всей РФ, то интерпретационная форма реализации правовой политики необходима для оптимизации правоинтерпретационной деятельности и т.д.; 3) является частью правовой системы, поскольку фиксирует наиболее общие закономерности, принципы и цели деятельности субъектов в сфере совершенствования последней; 4) имеет взаимосвязь с различными сферами жизни общества. Право есть система, сочетающая в себе классовые и общественные интересы общеобязательных, формально определенных норм, установленных и обеспечиваемых государством и направленных на урегулирование общественных отношений. Именно поэтому правовая политика взаимосвязана с указанными сферами, что придает ей особую контрастность в таком свете; 5) способна оказывать организующее и направляющее воздействие на развитие правовой жизни, экономику, социальную сферу. Через правовую политику можно четко определить отношение Президента РФ, Государственной Думы РФ, Совета Федерации РФ, Правительства РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и прочих ее субъектов к важнейшим юридическим проблемам развития нашего общества. По результатам принятых решений можно установить приоритеты дальнейшего развития всех сфер жизни общества; 6) тесная и неразрывная связь с правом. Правовая политика распространяет свое влияние на право, которое способно меняться под ее воздействием. Также не следует забывать о том, что наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина и правовое развитие общества являются ее важнейшими целями.

К целям правовой политики относятся: обеспечение прав и свобод человека и гражданина; повышение эффективности регулятивного и охранительного действия права; обеспечение интересов субъектов правовой политики; укрепление законности и правопорядка в обществе; повышение уровня правового сознания; социальная и политическая стабильность; безопасность личности; правовое государство и гражданское общество и др.

Достижение указанных целей фактически невозможно без четких форм ее реализации, среди которых особое место занимает интерпретационная форма реализации правовой политики.

## Интерпретационная форма реализации правовой политики как важнейшее условие оптимизации толкования норм права

Конституционного Суда РФ было принято с учетом правовых позиций Европейского Суда по правам человека1. Это еще раз доказывает тот факт, что первый, при вынесении решения, учитывает правовые позиции последнего.

На федеральном и региональном уровне также имеются свои особенности. Федеральная интерпретационная форма реализации правовой политики - это вид правовой политики, реализуемый уполномоченными субъектами на федеральном уровне посредством интеллектуальной деятельности с помощью определенных юридических средств и направленный на унификацию понимания смысла правовых норм с целью оптимизации толкования права.

По словам Б.В. Грызлова, в 2011 году был принят 1581 Федеральный закон и одобрено 27 Федеральных конституционных законов . Разумеется, все они подлежат толкованию, при осуществлении которого возникают самые разнообразные проблемы. К примеру, действующий Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, пикетированиях и шествиях» содержит общие положения и создает широкие рамки для толкования.

Обратим внимание на более существенную проблему. В условиях обновляющегося законодательства, многие положения разрабатываемого закона часто не соотносятся с иными проектами. Это происходит, как правило, из-за того, что при подготовке правовых норм, различные комитеты, отстаивая собственные политические позиции, не сотрудничают с иными комитетами, а зачастую, принципиально не учитывают их мнение. По смежным вопросам правового регулирования такое взаимодействие просто необходимо, поскольку от него зависит конечный смысл правовой нормы1.

По итогам деятельности Саратовской областной Думы за 2011 год, было принято 226 (базовых 54) областных законов .

Региональная интерпретационная форма реализации правовой политики - это вид правовой политики, реализуемый уполномоченными субъектами на региональном уровне посредством интеллектуальной деятельности с помощью определенных юридических средств и направленный на унификацию понимания смысла правовых норм с целью оптимизации толкования права.

По данным комитета по социальной политике Саратовской областной Думы, в течение 2011 года в его адрес поступали обращения граждан с просьбой разъяснения положений Закона Саратовской области от 26 ноября 2012 года № 212 - ЗСО «О ежемесячной доплате к пенсии лицам, принимавшим участие в воєнно - стратегической операции «Анадырь» на острове Куба в период Карибского кризиса с 1 июля 1962 года по 30 ноября 1963 года»3.

А.В. Малько подчеркивает, что после создания Конституционного Суда РФ, а также активной и плодотворной деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ (на федеральном уровне) и соответствующих судов субъектов федерации (на региональном уровне) анализируемое направление политики вышло на новый уровень развития, поскольку связано с формированием прецедентного права4.

Муниципальная интерпретационная форма реализации правовой политики - это вид правовой политики, реализуемый органами местного самоуправления в пределах муниципального образования посредством интеллектуальной деятельности с помощью определенных юридических средств и направленный на унификацию понимания смысла правовых норм с целью оптимизации толкования права.

СВ. Корсакова, исследуя вопросы интерпретационной формы на муниципальном уровне, заостряет внимание на том, что вопросы определения стратегии и тактики деятельности органов местного самоуправления в сфере разъяснения муниципальных правовых актов приобретают самостоятельное значение1.

В.А. Лапин и В.Я. Любовный подчеркивают, что вопросы оптимизации толкования муниципальных норм выступают предпосылкой плодотворного функционирования муниципальных правоприменительных органов2.

Проблемы толкования нормативных правовых актов органов местного самоуправления в эпоху правления советской власти никогда не получали должного внимания. Институт толкования нормативных правовых актов органов местного самоуправления и в наши дни не получил такого внимания со стороны исследователей. Не анализировались цели, средства, принципы и приоритеты интерпретационной формы реализации правовой политики на муниципальном уровне.

На локальном уровне ее реализация осуществляется в организациях (предприятиях). К примеру, органы управления народным хозяйством, находятся на территории одной административно-территориальной единицы и при этом осуществляют руководство предприятиями, расположенными в соседнем районе. Исходя из этого, издаваемые ими разъяснения правовых норм действуют в пределах ведомственной подчиненности органов управления

## Цели, приоритеты и средства современной российской интерпретационной формы реализации правовой политики

Тактика интерпретационной деятельности учитывает следующие элементы: повод и основание к осуществлению интерпретационной деятельности, а также конечную форму вынесения интерпретационного акта.

Поводом к толкованию норм права служит соответствующий запрос либо жалоба. Сущность запроса к толкованию конституционно-правовых норм заключается в ограничении законодательной власти правом. Наделение суда функциями конституционного контроля означает, что судебная власть может ограничивать действие других ветвей власти при нарушении ими конституционных предписаний. Наделение судов Российской Федерации функциями контроля в рамках конституционного судопроизводства позволяет им быть реальным участником механизма взаимной ответственности в системе разделения ветвей власти. С таким мнением полностью соглашается В.И. Анишина1.

Основанием для толкования права является неопределенность в понимании положений правовых норм.

С 1 января 2007 года для осуществления рубок на отведенных лесных участках вместо приобретения лесорубочных билетов было необходимо заключить договор купли-продажи лесных насаждений или договор аренды лесного участка. При толковании законодательства возникла неясность в вопросе о необходимости получения документов для систематической очистки охранных зон линий электропередачи. Отдельные лесные хозяйства, основываясь на собственных выводах по итогам толкования норм лесного законодательства, начали требовать от энергоснабжающих организаций обязательного заключения договоров купли-продажи лесных насаждений с целью производства рубок в границах охранных зон линий электропередачи. После вмешательства органов прокуратуры, которые провели необходимую разъяснительную работу, конфликт был исчерпан. Правовые отношения территориальных органов лесного хозяйства и электросетевых организаций были урегулированы1. Г.А. Гаджиев, высказывая свое особое мнение, указывает, что Конституционный Суд вправе рассматривать исключительно обращения о толковании положений Основного закона2.

На наш взгляд, органы государственной власти могли бы решать политические вопросы посредством толкования Конституции РФ Конституционным Судом РФ. Такая политика позволила бы им избегать принятия сложных решений, тем самым оставаясь в стороне от «политической гущи» событий. Возможность рассмотрения запросов о толковании Конституции неминуемо втягивала бы орган конституционного правосудия в разрешение политических, а не правовых конфликтов.

М.А. Беляев выдвигает следующие идеи ее совершенствования: последовательное применение основных понятий и закономерностей герменевтики к толкованию права; разрешение вопроса о смысловых особенностях интерпретируемого правового текста с разграничением смысла и значения нормы права; анализ результатов влияния практики толкования права на деятельность субъектов, принимающих правовые норм и др .

Таким образом, тактика реализации интерпретационной деятельности должна осуществляться с учетом ее общей стратегии; 3) осуществление качественной и эффективной правоприменительной политики. П.Е. Недбайло замечает, что без уяснения смысла закона нельзя правильно применить норму права1. Очевидно, что установление смысла правовой нормы образует одну из стадий процесса правоприменения.

Интерпретационная форма реализации правовой политики выступает основанием осуществления качественной и уверенной правоприменительной политики. Результаты оптимизации толкования права способствуют повышению качества правоприменительной деятельности.

Н.Н. Вопленко отмечает, что уверенная правоприменительная деятельность практически невозможна без познания, объяснения, интерпретации смысла права2. В. А. Рудковский указывает, что основное предназначение интерпретационной деятельности состоит в обеспечении законности и целесообразности правореализационных процессов .

Исполнение решений Конституционного Суда РФ является обязанностью абсолютно всех правоприменителей. Правоприменительный орган в своей деятельности для правильного принятия решения по делу обязан следовать интерпретационным актам Конституционного Суда РФ, раскрывающим смысл отдельных правовых норм. Отступление от этого правила карается самым строгим образом, вплоть до отмены принятого решения.

Показательным можно считать постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 года № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ»4. В нем говорится о том, что разъяснения высшего органа конституционного контроля обязывают любого правоприменителя, в том числе функционирующие на территории РФ суды, действовать в точном соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда РФ. Если суд общей юрисдикции или арбитражный суд, при осуществлении правосудия приходит к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации Федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, а также невозможности применить его в конкретном деле ввиду противоречия или неясности смысла, он обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности этого закона, по результатам которого издается интерпретационный акт.

Оценка правовой нормы, данная Конституционным Судом РФ, является обязательной для правоприменителя и не может быть проигнорирована в правоприменительной деятельности.

Акты Конституционного Суда РФ используются в правоприменительной деятельности в качестве правовых оснований при принятии судебных актов. Так, из 4608 постановлений, принятых Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ за период с декабря 1993 г. до 1 июля 2003 г., в 66 сделаны ссылки на акты Конституционного Суда РФ, а из 7501 постановления, принятого Федеральным арбитражным судом Центрального округа - в 420 \

В наши дни в условиях противоречивого законодательства проблема толкования права приобретает особую актуальность. Эффективная интерпретационная деятельность выступает основанием осуществления качественного правотворчества и эффективного правоприменения. Исходя из этого, решение проблем интерпретационной деятельности положительно скажется на качестве принимаемых законов и результате правоприменительной работы