

## ПРОГРАММА КАК ПРАВОВОЙ ФЕНОМЕН

В настоящей статье анализируются различные подходы к понятию «программа». Во главу угла поставлены правовые аспекты данной проблемы. В результате реализации программных документов возникают отношения, которые нуждаются в надлежащем правовом регулировании. Показано место правовой программы в системе смежных категорий. Особое внимание уделено исследованию целевых программ как разновидности юридических документов и как средству в механизме правового регулирования. Отмечается, что целевые программы — надежный инструмент в механизме реализации закона, и в этом смысле их можно и должно рассматривать как технико-юридическое средство предметной конкретизации законодательства. Затрагиваются процессы индивидуализации правовых программ в процессе перехода от нормативного правового регулирования к индивидуальному правовому регулированию. В результате проведенного исследования сформулирован авторский подход и таким понятиям, как «программа» и «правовая программа».

**Ключевые слова:** программа; правовая политика; правовое регулирование; правовой документ; политико-правовая программа.

S.A. Tokmin

Siberian Academy of Law, Economics and Management

## THE PROGRAMME AS A LEGAL PHENOMENON

The article analyses various approaches to the concept «programme». The legal aspects of this problem are regarded as of paramount importance. As a result of implementing the programme documents there arise the relations that need appropriate legal regulation. The place of the legal programme in the system of related categories is identified. A special attention is given to investigation of target programmes as a variety of legal documents and as a means in the legal regulation mechanism. It is noted that the target programmes is a reliable instrument in the mechanism of law implementation, and in this sense they can and even must be regarded as a technical and legal means of the thematic specification of legislation. Certain consideration is given to individualization of legal programmes in the process of transition from statutory legal regulation to individual legal regulation. The investigation performed results in formulating the author's approach to such concepts as «programme» and «legal programme».

**Keywords:** programme; legal policy; legal regulation; legal document; politico-legal programme.

Термин «программа» в настоящее время достаточно широко используется для обозначения различных явлений правовой действительности. При этом можно отметить известную смысловую неопределенность, неустойчивый характер названного термина, отличия в правовой природе и предназначении документов, одинаково называемых программами. Имеется и другой изъян — в правовую систему включаются документы, являющиеся по своей сути программами, но имеющие иное наименование. Такая правовая неопределенность ведет к разрывам в правовом пространстве России, интерпретационным ошибкам, может отрицательно отразиться на результатах правотворчества и правоприменения. Поэтому важно осуществить полное теоретическое осмысление явления «программа» в правовой жизни, проанализировав историю его развития и современное состояние.

С сожалением приходится констатировать, что такие исследования фактически отсутствуют. Из работ, которые были бы специально посвящены программам в юриспруденции, можно назвать лишь кандидатскую диссертацию Е. Ю. Жаровой [1] и изданную на ее основе монографию [2]. К несомненным заслугам автора следует отнести детальную проработку информационной и документальной природы целевых программ, используемых в правовой практике. Помимо монографических работ Е. Ю. Жаровой опубликовано еще лишь несколько научных статей, в которых исследуются отдельные виды программ, конкретные проблемы их создания и реализации, либо содержатся практические рекомендации по разработке и реализации целевых программ.

При всей практической значимости перечисленных трудов представляется необходимым назвать их общую отличительную черту: узость предмета исследования, акцент на целевые программы (федеральные, ведомственные, региональные, муниципальные), отсутствие внимания к иным видам программ, встречающимся в правовой жизни общества.

Отметим, что на сегодня в достаточной степени изучены далеко не все аспекты создания и функционирования целевых программ, оценки их эффективности. В имеющихся работах заметно не хватает должного уровня теоретических обобщений. Например, за рамками проведенных исследований осталась такая характеристика целевых программ, как их правоконкретизирующий характер. Ведь зачастую целевая программа — это смешанный (одновременно и нормативный, и правоприменительный) документ, задача которого состоит в «перевode» законодательных предписаний в плоскость исполнения, в придачу им реализационного потенциала. Целевые программы — надежный инструмент в механизме реализации закона, и в этом смысле их можно и должно рассматривать как технико-юридическое средство предметной конкретизации законодательства.

Целевая программа по своему характеру отлично «вписывается», в частности, в концепцию «технология юридической конкретизации», предложенную В. Н. Карташовым: «Технология юридической конкретизации — это основанная на определенных принципах, планах и прогнозах система (стратегия) юридических действий и операций компетентных субъектов, связанная с уточнением и детализацией, снижением уровня общности и абстрактности юридических предписаний (нормативно-правовых, правоприменительных, праворазъяснительных и т. п.), достижением их максимальной определенности, четкости и ясности, в ходе которой оптимально используются необходимые ресурсы (интеллектуальные, организационные, материальные трудовые, финансовые, юридические и т. п.), средства (техника), приемы, способы, методы и правила (тактика), процессуальные формы и соответствующие виды контроля за качеством, эффективностью и законностью выносимых правоконкретизирующих решений и актов» [3, с. 70–71].

Примером конкретизации законодательных положений программно-целевым способом является Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом<sup>1</sup>. Данный документ направлен на исполнение федерального законодательства, регулирующего вопросы взаимоотношений Российской Федерации с соотечественниками, находящимися за рубежом<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : утв. указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 (ред. от 11 июля 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

<sup>2</sup> О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : федер. закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (ред. от 23 июля 2013 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 22. Ст. 2670.

миграционного законодательства и Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>1</sup>, стабилизацию демографической ситуации в стране и Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>2</sup>, развитие регионов России и соответствующих политико-правовых документов стратегического планирования (в части обеспечения роста демографических показателей, сбережения человеческого потенциала, а также привлечения квалифицированной рабочей силы для решения социально-экономических задач)<sup>3</sup>. Целями государственной программы является стимулирование и организация процесса добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников на основе повышения привлекательности ее субъектов, а также компенсация естественной убыли населения в стране в целом и в ее отдельных регионах за счет привлечения переселенцев на постоянное место жительства в Российскую Федерацию.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что названная Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению направлена на реализацию мер, предусмотренных другими документами, также имеющими программный характер (концепциями, стратегиями), но больший уровень абстракции и общности задач. Конкретизация налицо.

Еще один аспект проблемы, который нуждается в дальнейшем исследовании — это вопрос содержания в целевых программах как нормативных, так и индивидуальных предписаний. Е. Ю. Жарова, в частности, признает наличие в программах такой «комплексности», соответственно, в предлагаемой ею классификации программ выделяет правовые программы с преобладанием нормативных правовых предписаний и правовые программы с преобладанием индивидуально-конкретных предписаний, однако дальше в разработке этого вопроса не продвигается [2, с. 71].

В данном случае представляется правильным прибегнуть к помощи теории индивидуального правового регулирования. По определению И. А. Минникаса, «индивидуальное правовое регулирование является самостоятельным видом правового регулирования и представляет собой правовое воздействие на общественные отношения, связанное с установлением, изменением или прекращением юридических прав и обязанностей их участников в индивидуальном порядке, направленное на урегулирование конкретных ситуаций, требующих юридического разрешения, и осуществляемое путем совершения односторонних правомерных юридически значимых действий, заключения договоров и соглашений, либо властной правоприменительной деятельности уполномоченных субъектов, результатом которого являются индивидуальные правовые акты» [4, с. 11].

Переход от нормативного правового регулирования к индивидуальному правовому регулированию, по его мнению, происходит в рамках масштабного процесса, который называется «индивидуализация в праве» и может осуществляться в различных формах. В аспекте индивидуального правового регулирования наибольший интерес представляет такая форма, как конкретизация в праве. По мнению цитируемого автора, формой взаимодействия, которая обеспечивает переход от нормативного правового регулирования к индивидуальному, является

<sup>1</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года : утв. указом Президента РФ от 9 окт. 2007 г. № 1351 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

<sup>3</sup> Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года : утв. распоряжением Правительства РФ от 28 дек. 2009 г. № 2094-р // Собрание законодательства РФ. 2010. № 4. Ст. 421.

правовая персонификация — закрепление на нормативном уровне особенностей субъекта, которые являются юридически значимыми для урегулирования конкретных ситуаций в индивидуальном порядке [6, с. 42–45].

Ознакомление с технико-юридическим инструментарием практически любой целевой программы дает примеры такой индивидуализации и персонификации. Причем в отдельных случаях в тексте программы не только закрепляются особенности субъекта, но и называется персонально-определенный субъект — реализатор конкретного мероприятия программы: орган либо должностное лицо.

Таким образом, исследования целевых программ как разновидности юридических документов и как средства в механизме правового регулирования еще далеки до своего завершения. Однако следует вернуться к упомянутому ранее моменту: целевые программы вовсе не исчерпывают всего разнообразия программы как явления правовой жизни.

В частности, важнейшее значение для формирования правовой системы России на сегодня имеют программные документы политико-правового характера. Они имеют разное наименование: «программа», «национальный план», «стратегия», «концепция», «доктрина» и отличаются уровнем общности задач, стилем и юридическими технологиями, другими характеристиками (эти отличия также заслуживают детального многостраничного исследования с привлечением нескольких десятков конкретных действующих документов). Однако их объединяет общая концептуальная задача — формулирование направлений правового развития российского государства и общества в определенной области на определенную перспективу, целеполагание для законодателя, публичное формулирование основ правовой политики в той или иной сфере. Иными словами, эти программные документы являются важнейшей составной частью механизма реализации правовой политики [5, с. 245–246].

Здесь юридические цепи нормативных связей, о которых шла речь ранее, развиваются в новом направлении. Положения политико-правовых программных документов развиваются не только в целевых программах, но и в законодательстве. Так, например, в июле 2008 г. был принят Национальный план противодействия коррупции<sup>1</sup>, а в последующие месяцы и годы соответствующие законодательные акты, посредством которых реализуются предусмотренные планом мероприятия<sup>2</sup>.

Политико-правовые программы, коль скоро они определяют направления правовой политики, принципы и содержание правового регулирования на будущее, влияют на развитие законодательства и на содержание конкретных нормативных правовых актов, можно рассматривать в качестве источника права.

Таким образом, проблематика программ как правового явления имеет два важнейших ракурса: целевые программы как правовой документ и политико-правовые программы как источник права и как элемент механизма реализации правовой политики. Однако на этом не заканчивается. Имеются и иные аспекты. Например, программы как разновидность документа корпоративно-правового характера (особое значение такие программы имеют в сфере образования), корпоративно-политического характера (программы политических партий и их юридическое значение) и т. д. Исследователь программ

<sup>1</sup> Национальный план противодействия коррупции : утв. указом Президента РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // Российская газета. 2008. 5 авг.

<sup>2</sup> О противодействии коррупции : федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228; Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609 и др.

в юриспруденции сталкивается с тем, что программа — явление: а) сложное, многоаспектное и многогранное; б) в социально-правовой жизни имеющее целый ряд проявлений, или «воплощений»; в) функционально насыщенное; г) научные изыскания по поводу которого необходимо строить на историческом и современном опытном знании; д) являющееся проблемой современной юридической науки. Все эти характеристики позволяют рассматривать программу как юридический феномен и, соответственно, использовать ее феноменологический исследовательский инструментарий.

### Список использованной литературы

1. Жарова Е. Ю. Программа как правовой документ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Е. Ю. Жарова. — Н. Новгород, 2006. — 234 с.
2. Жарова Е. Ю. Программа как правовой документ : монография / Е. Ю. Жарова. — Н. Новгород : Гладкова О. В., 2008. — 217 с.
3. Карташов В. Н. Технология юридической конкретизации (методологический аспект проблемы) // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики : материалы междунар. симпозиума (Геленджик, 27–28 сент. 2007 г.) / под ред. В. М. Баранова. — Н. Новгород, 2008. — С. 68–80.
4. Марченко М. Н. Источники права / М. Н. Марченко. — М. : Велби : Проспект, 2005. — 760 с.
5. Минникес И. А. Индивидуальное правовое регулирование (теоретико-правовой анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / И. А. Минникес. — Екатеринбург, 2009. — 54 с.
6. Минникес И. А. Понятие правовой персонификации (к проблеме индивидуального правового регулирования) / И. А. Минникес // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2006. — № 6. — С. 42–45.

### References

1. Zharova E. Yu. *Programma kak pravovoi dokument. Kand. Diss.* [The programme as a legal document. Cand. Diss.]. Nizhny Novgorod, 2006. 234 p.
2. Zharova E. Yu. *Programma kak pravovoi dokument* [The programme as a legal document]. Nizhny Novgorod, Gladkova O. V. Publ., 2008. 217 p.
3. Карташов В. Н. Technology of legal specification (methodological aspect of the problem). In Baranov V. M. (ed.) *Konkretizatsiya zakonodatel'stva kak tekhniko-yuridicheskii priem normotvorcheskoi, interpretatsionnoi, pravoprimeritel'noi praktiki. Materialy mezhdunarodnogo simpoziuma (Gelendzhik, 27–28 sent. 2007 g.)* [Specification of legislation as a technical and legal method of rule-making, interpretive and law-enforcement practice. Materials of International Symposium (Gelendzhik, 27–28 Sept., 2007)]. Nizhny Novgorod, 2008. pp. 68–80 (in Russian).
4. Marchenko M. N. *Istochniki prava* [Sources of law]. Moscow, Velbi Publ., Prospekt Publ., 2005. 760 p.
5. Minnikes I. A. *Individualnoe pravovoe regulirovanie (teoretiko-pravovoi analiz). Avtoref. Dokt. Diss.* [Individual legal regulation (theoretical and legal analysis). Doct. Diss. Thesis]. Yekaterinburg, 2009. 54 p.
6. Minnikes I. A. Concept of legal personification (on problem of individual legal regulation). *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii – Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2006, no. 6, pp. 42–45 (in Russian).

### Информация об авторе

Токмин Сергей Алексеевич — аспирант, Сибирская академия права, экономики и управления, 664025, г. Иркутск, ул. Сурикова, 21, e-mail: tokmins@mail.ru.

### Author

Sergey A. Tokmin — PhD student, Siberian Academy of Law, Economics and Management, 21 Surikov St., 664025, Irkutsk, Russia, email: tokmins@mail.ru.