

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В системе правовой политики современного Российского государства особое место занимает законодательная (законотворческая) политика, воплощающая стратегию и тактику его деятельности в сфере законодательного регулирования общественных отношений. Содержание указанной категории многопланово. Им охватываются такие вопросы, как: определение основных государственных приоритетов в сфере совершенствования и развития законодательной системы; выработка базовых целей и принципов законодательного регулирования соответствующих сфер общественных отношений (экономических, политических, образовательных и пр.); координация и общее руководство законодательной деятельностью в масштабах государства; стимулирование научно-исследовательской и иной деятельности, направленной на совершенствование форм и методов законодательной деятельности; определение научно обоснованных критериев эффективности законодательной деятельности; обеспечение режима законности в стране, неуклонного соблюдения конституции и иных законов всеми субъектами правоотношений; развитие демократических основ законодательной деятельности в современной России и ряд других.

Значение законодательной политики выходит далеко за рамки развития собственно законодательной системы. Определяя общую стратегию совершенствования законодательства, его основные цели, принципы, нормы, законодательная политика оказывает существенное воздействие на процессы правового воспитания и юридического образования в стране, правоприменительную и иную юридическую практику, создает необходимые нормативные предпосылки и условия для поступательного развития экономики, культуры и иных сфер общественной жизни. От направления законодательной политики, отмечал Л. И. Петражицкий, «в высокой степени зависит развитие типа «гражданина» как особого идеального характера, экономической деятельности, энергии и предприимчивости в народных массах и т. д.»¹.

Именно в таком широком социально-политическом и культурном контексте раскрываются подлинный социальный смысл и конструктивные возможности указанной политики.

Значение законодательной политики многократно возрастает в период кардинальных социальных преобразований. В таких условиях на ее долю выпадает поистине историческая миссия — определить в основных, принципиальных положениях нормативную модель правопорядка, адекватную новым социальным реалиям, и предложить оптимальные пути и средства ее законодательной (нормотворческой) реализации. От того, насколько законодательная политика справляется с указанной задачей, в решающей степени зависит эффективность функционирования всей правовой системы.

В числе базовых требований, предъявляемых к законодательной политике, следует выделить следующие: а) адекватность социально-экономическим, политическим, правовым и иным условиям и тенденциям развития конкретного общества (реалистичность); б) всесторонний учет интересов большинства граждан (легитимность); в) ориентация на базовые ценности общества, нравственная обоснованность принимаемых решений; г) комплексный характер, учет внутренних закономерностей функционирования права и его многосторонних связей с другими социальными явлениями; д) системность и последовательность; е) стабильность, предсказуемость, долгосрочный характер; ж) преемственность политического курса.

Эффективная законодательная политика — это, в первую очередь, политика социально востребованная, отвечающая коренным интересам граждан и способствующая их реализации. Она призвана обеспечить перевод на юридический язык объективных потребностей развития общества². «Познавая объективные законы общественного развития, определяя возможности воздействия на их проявление для достижения поставленных целей, раскрывая скрытые возможности правовой формы, государство определяет свою законодательную

политику»³. Чем больше законодательная политика отклоняется от указанной задачи, тем отчетливее в ее содержании проявляются различные деструктивные начала, что незамедлительно отражается на состоянии действующего законодательства, правотворческой и правоприменительной практики, в конечном счете, на состоянии законности и правопорядка в стране, гарантированности прав и свобод человека.

К сожалению, законодательная политика современного Российского государства далеко не всегда отвечает указанным требованиям⁴. К ее выработке на федеральном и региональном уровнях слабо привлекаются институты гражданского общества. Усиливается влияние на законодательный процесс различных финансовых и экономических организаций (в том числе международных), в связи с чем под серьезное сомнение ставится сама идея демократизма законотворчества как неотъемлемой составляющей правового государства⁵. По мнению отечественных авторов, население России оказалось практически отторгнуто от принятия важных государственных законодательных решений⁶ и современный российский законодатель не реализует должным образом принцип сочетания противоречивых по своей природе общественных, групповых и личных интересов, при котором не допускалась бы их борьба⁷. «На «правовом поле» страны, — отмечает Ю. Н. Стариков, — очевидно соперничество государства и гражданского общества. Одной из важнейших причин неэффективности государства и его неподконтрольности обществу является неподготовленность гражданского общества к осуществлению действенного и полноценного контроля за государством, деятельностью государственных служащих и должностных лиц. Государство пользуется установившейся «общественной растерянностью» и безвластием общества. Именно *общество* должно властвовать. Государственная власть — не от суверенной демократии, а от народа...»⁸.

В числе негативных тенденций, характеризующих рассматриваемое явление, отмечается также весьма узкая ведомственная направленность принимаемых законов. Анализируя практику подготовки и последующего лоббирования федеральных законов различными ведомствами, И. Л. Бачило, в частности, отмечает, что в основу таких законов закладывается не государственная политика, а ведомственный интерес

федерального органа исполнительной власти или группы лиц, заинтересованных в их принятии. «Любое предложение подняться до общегосударственного взгляда на проблему сопровождается оглядкой на кресло руководителя ведомства, а разработчика — на то, что скажет инвестор»⁹. В результате дело сводится к политике отрасли или ведомства, а не государства.

Все это негативно отражается на качестве принимаемого законодательства и уровне его гражданской легитимности. Данные социологических опросов говорят о том, что только 3 % населения страны признают действующие законы выразителями воли и интересов всего народа¹⁰. Данный факт сам по себе ставит под большое сомнение правильность избранного законодателем политического курса.

Важной задачей законодательной политики на современном этапе является усиление демократических начал законодательной деятельности, формирование у граждан чувства сопричастности к созданию законов. Перспективными формами решения указанной задачи являются, в частности, учет и обнародование законодательных идей в средствах массовой информации, общественные обсуждения концепций наиболее социально значимых законов, проведение опросов общественного мнения, разработка альтернативных законопроектов¹¹ и пр.

К сожалению, Конституция РФ 1993 г. не содержит действенных гарантий реализации гражданами России права на участие в управлении делами государства. Соответствующие положения Конституции РФ (ст. 32, 33) выглядят декларативными даже в сравнении с аналогичными нормами Конституция СССР 1977 г., которая, хотя и закрепляла строй «тоталитарного государства», предоставляла гражданам значительно больше возможностей в делах управления государством и закрепляла гораздо более ясную и действенную систему гарантий их осуществления.

В частности, ст. 48 гласила: «Граждане СССР имеют право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения.

Это право обеспечивается возможностью избирать и быть избранными в Советы народных депутатов и другие выборные государственные органы, принимать участие во всенародных обсуждениях и голосованиях, в народном

контроле, в работе государственных органов, общественных организаций и органов общественной самодеятельности, в собраниях трудовых коллективов и по месту жительства».

Статья 49 закрепляла: «Каждый гражданин СССР имеет право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе.

Должностные лица обязаны в установленные сроки рассматривать предложения и заявления граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры.

Преследование за критику запрещается. Лица, преследующие за критику, привлекаются к ответственности»¹².

Немаловажен и тот факт, что правом законодательной инициативы наряду с государственными органами в Советском государстве наделялись общественные организации в лице их общесоюзных органов (ст. 113), а также закреплялось положение о том, что наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум) (ст. 5).

Весьма негативно на состоянии законодательства и правового регулирования в целом сказываются нестабильность законодательной политики, отсутствие ясных приоритетов и долгосрочных программ законодательной деятельности. Частые изменения налогового, земельного, предпринимательского и иного законодательства дестабилизируют соответствующие сферы социальной жизни, порождают у граждан неуверенность в завтрашнем дне, стимулируют нигилистические настроения. Не способствуют укреплению законности и правопорядка постоянные новации, вносимые в законодательство¹³. В УПК РФ за пять лет его действия было внесено порядка 700 изменений, дополнений и поправок. В УК РФ Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации»¹⁴ внесены изменения в 257 статей. А ведь речь идет о законодательных актах, регулирующих одну из наиболее социально чувствительных сфер государственной деятельности, непосредственно связанную с обеспечением основополагающих прав и свобод личности, — уголовное судопроизводство.

Говоря о значении стабильности законодательства, И. Н. Сенякин, в частности,

отмечает, что «сегодня очень высоко ценится именно это свойство как своеобразная правовая гарантия государства правильности выбранного им курса, перспективности регламентируемых отношений. Стабилизация законодательства призвана снять напряжение в межсубъектных отношениях, отношениях регионов и центра, ослабить внутренние противоречия в системе российского законодательства»¹⁵.

Ситуативное, в значительной степени стихийное законотворчество должно уступить место концептуально осмысленной, социально обоснованной, скоординированной деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов¹⁶. А для этого необходимо, прежде всего, формирование внятной стратегии развития законодательства.

Формирование стабильной законодательной политики требует известного переосмысления самой концепции закона как основополагающего источника права. По подсчетам В. П. Казимирчука, в СССР с 1936 по 1988 г. было принято 79 законов¹⁷. В годы перестройки данный факт воспринимался преимущественно негативно и призван был подчеркнуть большую долю подзаконного нормотворчества в Советском государстве, что противоречило представлениям о социалистическом правовом государстве. Пришедшие к власти в 90-е гг. политические силы, напротив, стремились урегулировать в форме закона максимально широкий круг общественных отношений, независимо от их содержания, рассматривая это как признак демократичности правотворчества. В результате такого подхода диапазон законодательного регулирования значительно расширился, «начиная с туристической деятельности и заканчивая похоронным делом»¹⁸, хотя многие отношения можно было бы урегулировать и при помощи подзаконных актов. Темпы законотворческой деятельности отечественного парламента постоянно нарастают (в период деятельности Государственной Думы первого созыва вступили в силу 310 федеральных законов, второго созыва — 749, третьего — 772, в первый год работы четвертого созыва — 228)¹⁹.

Увеличение в правовом регулировании доли законов, при одновременном снижении их качества, наличии множества законодательных ошибок и противоречий и, главное, невысокой социальной отдаче, отрицательно отражается на социальном престиже закона как акта высшей юридической силы. «Чем больше умножаете вы

число законов, — писал Ж. Ж. Руссо, — тем большее презрение вы к ним вызываете»²⁰. Законов не должно быть много, их должно быть достаточно. Одним из юридических средств решения указанного вопроса могло бы стать нормативное определение научно обоснованных критериев предмета законодательного регулирования в Законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»²¹.

В демократическом правовом государстве, каковым, согласно Конституции, является и Российская Федерация, основное бремя ответственности в вопросах осуществления законодательной политики лежит на органе представительной власти. Именно парламент определяет (по крайней мере, так должно быть) «облик» указанной политики, ее социальную направленность и иные базовые характеристики. Поэтому с точки зрения обеспечения эффективности законодательной политики важно, чтобы парламент был не только профессиональным, но и авторитетным органом. Социологи отмечают следующую закономерность: «Чем большим уважением и авторитетом пользуется законодатель, тем охотней выполняются устанавливаемые им нормы, и, наоборот, чем меньшим уважением и авторитетом пользуется у адресатов законодатель, тем менее эффективно его нормы используются»²². К сожалению, авторитет отечественного парламента в глазах российских граждан невысок. По оценкам экспертов, уровень доверия к Государственной Думе РФ — один из самых низких среди органов государственной власти²³. Отсутствуют и внятные критерии оценки эффективности деятельности отечественного парламента. Из года в год депутаты «бравировуют» количеством принятых законов, но, к сожалению, практически ничего не говорится о тех реальных позитивных последствиях, которые наступили в результате их принятия. Поэтому вопросы «комплектования» парламента, обеспечения его социальной легитимности, повышения ответственности депутатского корпуса за качество предлагаемых законопроектов и принимаемых законов также должны находиться в поле зрения законодательной политики.

Дальнейшего совершенствования требует и сам законодательный процесс. Конструктивным, в частности, является предложение В. М. Баранова относительно необходимости «внедрения» в теорию и практику правотворчества такого феномена, как «идея

законопроекта». Подобное решение позволит существенно оптимизировать законодательный процесс в России, повысить его социальную отдачу, сделать процедуру принятия законов более открытой, ответственной и, что не менее важно, менее затратной и обременительной для российских налогоплательщиков²⁴.

Важным условием выстраивания эффективной законодательной политики является формирование системы мониторинга действующего законодательства. Его основное назначение состоит в сборе достоверной информации о состоянии и динамике действующего законодательства, оценке его качества, эффективности, степени соответствия потребностям социально-экономического, политического и т. п. развития общества и государства. Речь идет о «плановой деятельности по систематическому сбору информации о действующем законодательстве по заранее определенным параметрам (индикаторам), по ее изучению с помощью различных методов научного познания, а также по оценке как самой информации, так и полученных на ее основе выводов о состоянии и развитии законодательства (или его частей) под воздействием различных факторов»²⁵.

Несмотря на наличие целого ряда недостатков, было бы все-таки неправильно характеризовать законодательную политику современной России исключительно в негативных тонах. Следует учитывать объективные трудности, которые сопровождают развитие любого переходного государства. К тому же есть и очевидные достижения. К их числу следует, в частности, отнести общую ориентацию законодательного процесса на реализацию ценностей гуманизма, свободы, равенства, формирование за относительно короткий период качественно новой законодательной основы правового регулирования в нашей стране и ряд других. Важно иметь в виду и тот момент, что законодательная политика — это лишь один из компонентов правовой и в целом государственной политики. Возможности рассматриваемого направления, следовательно, обусловлены общим политическим курсом государства, отношением господствующих политических сил и институтов гражданского общества

к существующему социальному и правовому порядку и рядом других факторов.

Список библиографических ссылок

- ¹ *Петражицкий Л. И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 2000. С. 133.
- ² *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 340.
- ³ Научные основы советского правотворчества. М., 1981. С. 103.
- ⁴ *Поленина С. В.* Законотворческая политика // Правовая политика России: теория и практика: монография / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2006. С. 219—247.
- ⁵ Правотворчество и формирование системы законодательства РФ в условиях глобализации. Актуальные проблемы // Государство и право. 2007. № 4. С. 112.
- ⁶ Там же. С. 116.
- ⁷ Там же. С. 113.
- ⁸ *Старилов Ю. Н.* Принцип законности и административная юстиция в «правовом поле» России // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2007. № 2 (3). С. 128.
- ⁹ *Бачило И. Л.* О методологии и юридической технике законодательства // Государство и право. 2006. № 6. С. 15.
- ¹⁰ *Матузов Н. И., Малько А. В., Шундилов К. В.* Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1. С. 12.
- ¹¹ *Яблова Т. Е.* Социальные основы законодательства в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2004. С. 20.
- ¹² Конституция СССР и развитие советского законодательства. М., 1983. С. 40.
- ¹³ *Немытина М. В.* Проблемы современного правопонимания // Современные методы исследования в правоведении / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 2007. С. 109.
- ¹⁴ СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.
- ¹⁵ *Сенякин И. Н.* Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 39.
- ¹⁶ *Малько А. В.* Льготная и поощрительная правовая политика. СПб., 2004. С. 54.
- ¹⁷ *Казимирчук В. П.* Проблемы формирования социалистического правового государства. М., 1990. С. 17.
- ¹⁸ *Поленина С. В.* Законотворческая политика. С. 240.
- ¹⁹ *Зеленукин А. А.* Российское законодательство: состояние и проблемы оптимизации. Саратов, 2007. С. 13.
- ²⁰ *Руссо Ж. Ж.* Трактаты. М., 1969. С. 120.
- ²¹ *Поленина С. В.* Указ. соч. С. 241.
- ²² *Подгурецкий А.* Очерк социологии права. М., 1974. С. 326.
- ²³ *Затонский В. А.* Политико-правовое участие как фактор формирования эффективной государственности: вопросы теории и избирательной практики // Ленинградский юридический журнал. 2007. № 3 (9). С. 57.
- ²⁴ *Баранов В. М.* Идея законопроекта // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 28—39; *Он же.* Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 9—17.
- ²⁵ *Негробов В. Л.* Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. С. 17.