

А. П. Алексеев

О ТЕНДЕНЦИЯХ И ПРИНЦИПАХ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В статье рассматриваются современные тенденции российского законотворческого процесса как основного этапа правообразования, анализируются проблемы качества законодательства, предлагаются меры по его совершенствованию.

В современном российском законотворческом процессе можно наблюдать определенные тенденции, влияющие на качество законов. В их числе: увеличение количества законов, скорости их принятия, постоянное «обновление» ранее принятых законов, а именно: их дополнений, изменений, включая новую редакцию как отдельной нормы, так и всего закона в целом, а также превалирование правовых запретов и ограничений над правовыми разрешениями и стимулами. На сегодняшний день можно констатировать отсутствие механизма включения новых законов в систему российского законодательства. Более того, российское законодательство в целом не отвечает принципу системности. Негативные тенденции его развития могут привести к «правовой инфляции», обесцениванию самой идеи права и закона, выработке многочисленных способов игнорирования правовых норм. В целях их нейтрализации необходимо выстраивать стратегию правотворчества, предполагающую в качестве своего основного вектора гуманизацию нормативно-правовой базы, прежде всего законов, при соблюдении баланса частных и публичных интересов.

Ключевые слова: законотворчество, право, закон, конституционные ценности, принципы законотворческой деятельности.

A. P. Alekseyev

ON TENDENCIES AND PRINCIPLES OF CONTEMPORARY LAWMAKING PROCESS

The article covers current tendencies of lawmaking process as the major stage of legal system formation, as well as the problem of law quality offering measures for its improvement. Contemporary Russian lawmaking process shows certain tendencies that influence the quality of the law including the increasing numbers of legal acts being currently adopted, the rate of their adoption, endless updates of the earlier adopted legal acts through additions or changes, and new editions of both separate articles and legal acts as a whole. Another tendency in lawmaking is about prevailing of prohibition and limitation over stimulation and permission. It should be stated that there is actually no mechanism for including new legal acts into the system of Russian legislation, which does not seem to be consistent as whole. Negative tendencies of its development lead to depreciation of law as a concept, disrespect towards the legal norms, which begin to be ignored in many ways. In order to correct the current situation a certain strategy of lawmaking should be developed aimed at humanization of the legal system, especially the legal acts that balance private and public interests.

Keywords: lawmaking process, legislation, law, constitutional values, lawmaking principles.

В условиях построения новой российской государственности представляется важным определиться с главными составляющими этого процесса и выявить качество этих составляющих. Как отмечает Ю. А. Тихомиров, при модернизации государственных институтов следовало бы учитывать две главные исходные позиции. Первая — коцепции развития государства и его цели,

функции и задачи в разных сферах общественной жизни. Вторая — системность организационно-функциональных изменений, их связи как элементов структуры государства [1]. Без этого любые реформы будут иметь частный и локальный характер, как, впрочем, нередко и бывает. В постсоветский период развития российской государственности в проводимых

политико-правовых реформах достаточно сложно выявить основные стратегические направления, последовательно реализуемый курс как систему логически последовательных мероприятий.

Вполне можно согласиться с утверждением, что законотворчество, являющееся частью общего процесса правообразования, имеет сложноорганизованный характер, двуединую социально-юридическую природу, основанную на комплементарном сочетании и объективной взаимосвязи спонтанного (общесоциального) и планомерно-рационального (правотворческого) способов формирования правовых норм [2, с. 13].

Принятие конституции еще не означает создания конституционно-правового порядка, поскольку «образование конституционного строя совершается не столько провозглашением основного закона, сообразного конституционным началам, но привитием жизненного уклада с его ценностями, противоречиями, изъянами и достоинствами» [3, с. 14]. Современная Россия остро нуждается в разработке собственной стратегии политико-правового развития, учитывающей сложившуюся культурологическую реальность.

Провозглашение в Конституции Российской Федерации цели построения правового государства актуализирует проблемы качества правовой системы и ее отдельных элементов. Эффективность права как явления зависит от многих факторов, влияющих на реализацию его функций. Важнейшее значение имеют количество и качество принимаемых законов.

Основу глобальной юдизации общественных отношений в современных условиях должны составлять, прежде всего, процессы правовой модернизации на основе всеобщего признания и утверждения универсальных конституционных ценностей. В свою очередь, универсализация конституционных ценностей сопровождается их трансформацией из мифологизированных политико-идеологических характеристик сущего в действующие нормативно-правовые императивы должного. Правовые ценности, закрепленные в Конституции РФ, по преимуществу коллективны, поскольку их признание и обеспечение являются продуктом группового взаимодействия, однако они теряют свою силу, если не находят поддержки в

сознании и поведении конкретных личностей [4, с. 31].

Приверженность конституционным ценностям должна сопровождать все циклы правовой жизни социума от правообразования до правоприменения. Формирование конституционно-правовой культуры предполагает участие в этом процессе всех субъектов конституционных правоотношений, его ценностной основой выступает взаимоуважение всех участников, выраженное, прежде всего, в принятии иной точки зрения, учете общественного мнения, умении договариваться, находить или вырабатывать новые общие позиции.

В современном российском законотворческом процессе можно наблюдать определенные тенденции, влияющие на качество «конечного продукта», собственно самого закона. В их числе можно выделить их количественное увеличение, увеличение скорости принятия законов, постоянное «обновление» ранее принятых законов путем внесения в них дополнений, изменений, включая новую редакцию как отдельной нормы, так и всего закона в целом, а также превалирование правовых запретов и ограничений над правовыми разрешениями и стимулами.

В итоге «подлинная» правовая жизнь российского социума может быть выражена в системе координат от «гиперболизации права» до печально известного выражения о том, что «количество законов в России компенсируется их массовым неисполнением», что приводит к определенному постепенному нивелированию таких важнейших конституционных ценностей, как «право», «закон».

Ученые-юристы ставят «неудобные» вопросы: «Можно ли назвать все более увеличивающуюся в объеме и все более хаотическую массу законов, указов, постановлений, правил, распоряжений правом или же мы имеем дело с некоторой фикцией, имитацией права, все более отчуждающей от себя „маленького человека“?» и «Можно ли, положа руку на сердце, сказать, что права как меры свободы и справедливости становится больше?» [5, с. 2].

При принятии законов не учитывается общественное мнение, что приводит к игнорированию требования ст. 18 Конституции Российской Федерации: права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность

законодательной и исполнительной власти. Мало примеров позитивного правового регулирования, направленного на установление партнерских равноправных отношений.

Современная российская правотворческая практика имеет пример привлечения граждан к оценке содержания и качества законопроекта. Так, в обсуждении Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» мог принять участие любой гражданин страны независимо от принадлежности к профессиональной или научной среде. Сама попытка такого широкого освещения текста законопроекта, безусловно, является плодотворной и заслуживает всяческого одобрения и поддержки. Вызвано это не только важностью рассматриваемого закона, который затрагивает права и свободы практически каждого человека, но и тем, что способствует повышению уровня политико-правовой культуры населения, снижению степени правового инфантилизма и нигилизма. Этот механизм позволяет получить обратную связь от населения, учесть иные точки зрения на ту или иную проблему, требующую законодательного разрешения, выяснить в принципе степень ее актуальности и необходимости решения именно путем принятия закона.

Очевидно, что не существует «идеальных» законов, у любых законодательных начинаний и реформ всегда найдутся сторонники и противники. В то же время, учитывая важность предмета указанного закона, неоднозначное отношение не только к структуре, но и к ее наименованию, столь масштабный проект требовал детальной проработки и привлечения специалистов из различных областей знаний. Закон, безусловно, затрагивает системные, комплексные вопросы реализации правоохранительной функции государства, в силу чего и должно быть особое отношение к его качеству с содержательной и технической точек зрения.

На сегодняшний день можно констатировать отсутствие механизма включения новых законов в систему российского законодательства. Более того, российское законодательство в целом не отвечает принципу системности. Например, определение правоохранительной службы, содержащееся в ст. 7 федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», в соответствии

с ч. 1 ст. 19 этого же закона будет применяться со дня вступления в силу федерального закона о правоохранительной службе. Уже более 12 лет указанный закон не принят. За это время приняты федеральные законы «О Следственном комитете Российской Федерации» (2010 г.) и «О полиции» (2011 г.). Специальные законы принимаются до общего закона о правоохранительной службе, в котором (в соответствии с принципом системности) должны определяться основополагающие принципиальные начала осуществления всех видов правоохранительной деятельности, система правоохранительных органов (до сих пор нет единого мнения о том, какие органы должны в нее входить). В условиях их противоречия необходимо решать вопрос о том, каким же законом правоприменителю следует руководствоваться — специальным или общим, поскольку он принят позднее.

В условиях модернизации российской правовой системы возникают новые отрасли права и законодательства при отсутствии концепции, определяющей в числе прочих моментов вопрос об их соотношении с «традиционными» отраслями. Например, муниципальное право определяют как «комплексную» отрасль, включающую в себя нормы других отраслей: финансового, гражданского, земельного, экологического. Согласно п. 8 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципальной милиции отнесена организация муниципальной милицией охраны общественного порядка на территории района. Сроки вступления в силу этой правовой нормы должны быть установлены специальным федеральным законом, который определяет порядок организации и деятельности муниципальной милиции. До сегодняшнего дня (свыше 11 лет) такой закон не принят, хотя в силу системности законодательства его было бы логично принять одновременно с законом о полиции для решения вопроса о разграничении полномочий полиции и муниципальной милиции при реализации общей правоохранительной функции, поскольку Конституция Российской Федерации осуществление охраны общественного порядка относит к вопросам местного значения (ч. 1 ст. 132).

На отсутствие системности российского законодательства указывает и факт необоснованного провозглашения приоритетности конкретных законов в определенной сфере. Так, согласно ч. 6 ст. 1 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов РФ, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить этому федеральному закону, в противном случае должны применяться нормы данного федерального закона. Аналогичную норму, только применительно к законам, регулирующим вопросы организации местного самоуправления, содержит и упомянутый выше закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Подобные примеры можно продолжить. В силу каких правовых причин один федеральный закон устанавливает приоритет над другими? Такое предписание могло бы иметь юридическую силу и смысл только в том случае, если бы оно содержалось в федеральном конституционном законе. На приоритетность претендуют многие законы в форме кодексов, однако их «повышенная» юридическая сила нигде не установлена.

Как справедливо отмечает В. О. Лучин, «мы еще недостаточно занимаемся изучением специфики права как системы норм, не раскрываем всех возможностей права в регулировании общественных отношений, мало внимания уделяем вопросам совершенствования системы норм как средства управления обществом» [6, с. 14].

Важнейшим является вопрос юридической терминологии. В уже упомянутом законе «О полиции» нет определения полиции, хотя даже в силу самого факта переименования милиции в полицию это необходимо для правильного понимания «нового» института, достижения целей закона, изменения имиджа самой многочисленной и максимально приближенной к населению правоохранительной структуры. «Идеи, направляющие правовое регулирование, также имеют языковое выражение — они могут быть восприняты и осознаны только в том случае, если обозначить их словесно. Наконец, слова

необходимы, чтобы координировать социальное взаимодействие в юридически значимых ситуациях и достичь согласования интересов различных участников правоотношений» [7, с. 1].

Формулировки многих предписаний закона «О полиции» могут вызвать у правоприменителя некоторые затруднения. Ряд норм сформулирован в форме утверждения, констатации факта: согласно ч. 2 ст. 1 закона полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств. Очевидно желание авторов усилить положительную коннотацию значения полиции в обществе, однако данной утвердительной формулировкой эффективность этой нормы может быть минимизирована. При несоответствии такого утверждения реальному положению дел результат ее воздействия может оказаться диаметрально противоположным предполагаемому. Указанный юридический прием применяется преимущественно в преамбулах и первых разделах конституций, посвященных закреплению основ построения общества и государства при формулировке норм-целей, норм-принципов, норм-деклараций в силу особой значимости и стилистики этого документа. В нормах специального закона, посвященного конкретному виду деятельности, он выглядит искусственно.

Содержание всего законотворческого процесса должны предопределять конституционные ценности. Их значимость обусловлена особенностями конституционного права как отрасли, имеющей системообразующий характер по отношению к другим отраслям российского права. Правотворчеством не может (не должно) называться то, что является деятельностью, сугубо технически заданной, инженерной, конвейерной, последовательно-соразмерной, механической и т. п. [8, с. 153].

Цель законотворческой работы не должна заключаться в желании урегулировать максимально возможное количество общественных отношений. Сегодня можно наблюдать ситуацию «правового тоталитаризма», под которым понимают все формы чрезмерного, избыточного правового регулирования общественных отношений [9, с. 760]. Обилие законов никогда еще не обеспечивало режима законности [10, с. 9]. С позиций здравого смысла правовой тоталитаризм не может быть конечной

целью правотворчества и тем более его самоцелью, соответственно он не может быть стратегией правотворчества, а является в настоящий момент движением по инерции [9, с. 763]. Такой процесс в итоге может привести к «правовой инфляции», обесцениванию самой идеи права и закона, выработке многочисленных способов игнорирования правовых норм. Это движение в корне противоречит конституционным предписаниям о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти (ст. 18 Конституции РФ). В этой связи, учитывая конституционное признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, сегодня необходимо выстраивать стратегию правотворчества, предполагающую в качестве своего основного вектора гуманизацию нормативно-правовой базы, прежде всего, законов при соблюдении баланса частных и публичных интересов.

Важнейшим направлением гуманизации российского законодательства является максимально широкое использование правового компромисса. Можно поддержать, например, предложение Н.В. Макареико о том, что для повышения исполнимости постановлений о назначении административных наказаний можно было бы пойти на уменьшение размера административного штрафа или иного наказания при добровольном исполнении в минимальные сроки [11, с. 32]. Законодатель в этом направлении делает только первые шаги. Так, в соответствии с поправками в Кодекс РФ об административных правонарушениях [12] в случае уплаты административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности за совершение административных правонарушений в области дорожного движения не позднее двадцати дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа, штраф может быть уплачен в размере половины суммы наложенного штрафа. Эту практику как вектор развития законодательства необходимо максимально расширять, не ограничиваясь отдельными составами правонарушений. В принципе для усиления мотивации исполнения законов современный законодатель должен активнее применять в механизме правового регулирования различного рода стимулы, льготы, поощрения.

Следует находить в каждом конкретном явлении правовой жизни оптимальный баланс в защите частных и публичных интересов, проводить курс на усиление мотивации правомерного поведения граждан не только через государственное принуждение, но и путем разработки определенных стимулов, побуждающих человека к добровольному исполнению закона.

Необходимо прогнозировать и формировать на всех уровнях правового регулирования от правообразования до правоприменения и правового воспитания такие правовые ситуации, в которых норму закона или подзаконного акта выгоднее исполнить, чем нарушить или проигнорировать. Это предполагает изменить (а, по сути, создать) доктрину правообразования прежде всего на уровне правотворчества, в которой реакция на изменения общественных отношений, требующих правового урегулирования в виде создания правового акта, должна быть основана на глубоком и всестороннем (по мере возможности) научном осмыслении проблемы, прогнозировании последствий применения тех или иных средств юридического воздействия в различных сферах (экономической, политической, духовно-нравственной).

Доктринальное правотворчество, основанное на глубоком изучении проблемы, требующей правового реагирования, позволит выявить уже имеющиеся средства правового воздействия, возможности их отмены или соответствующей корректировки, что в конечном счете направлено на стабилизацию правового регулирования. Необходимое при этом государственное принуждение призвано выполнить, прежде всего, стабилизирующую функцию [11, с. 32], в рамках которой «карательная» сторона будет стремиться к минимизации, а «восстановительная» и, в первую очередь, «предупредительная» составляющие — к своему максимуму. Это повернет механизм правообразования в целом от движения по инерции в сторону стратегии правотворчества, направленной на подлинную (а не имитационную) реализацию закрепленных в Конституции РФ ценностей, и прежде всего принципа гуманизма, «право должно превалировать над силой и принуждением, иметь условием своей эффективности внутреннее убеждение — мысль сама по себе древняя, как мир, но основательно подзабытая» [5, с. 9].

Законотворческая деятельность должна быть основана на определенных принципах. Помимо уже закрепленных в Конституции РФ общеправовых принципов (соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, законность и др.) в числе принципов, определяющих законотворческий процесс, могут быть предложены принципы научной обоснованности, своевременности, взаимности (социального партнерства), системности, баланса частных и публичных интересов, информационного сопровождения. Эти принципы должны находиться в системной зависимости и применяться именно в своей совокупности как взаимодополняющие.

Например, принцип своевременности предполагает принятие закона в момент его актуализации (так, закон о чрезвычайном положении должен приниматься не в момент возникновения чрезвычайных ситуаций, до сегодняшнего дня, т. е. свыше 21 года не принят федеральный конституционный закон о Конституционном собрании, предусмотренный ст. 135 Конституции РФ) и с учетом очередности (закон общий предшествует и предопределяет содержание специальных законов), принцип системности подразумевает механизм встраивания принимаемого закона или целой группы законов в систему правовых актов, учитывая их иерархию и специализацию.

На всеобщее значение в пределах всей системы права принципа взаимности указывает В. М. Сырых [13, с. 336]. Этот принцип подразумевает выработку компромиссного варианта гарантированного удовлетворения интересов различных субъектов правоотношений. О необходимости подобного общеправового принципа, способствующего предотвращению социальных конфликтов, упоминает Ю. Ю. Ветютнев, называя его «принципом социального партнерства» [14, с. 253]. Те законы, которые затрагивают права, свободы и обязанности граждан, должны обсуждаться в открытом информационном доступе с возможностью обратной правотворческой инициативы от граждан, учета их мнений, созданием процедур учета «наказов» избирателей через конкретных депутатов. Закон является не только источником устранения конфликта, но он сам может породить конфликт. В этой связи правообразовательный процесс должен быть

организован таким образом, чтобы возможности для диалога, социально-политического и правового дискурса были максимально широкими [2, с. 15].

Важнейшим конституционным предписанием является обязательное опубликование любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина. В то же время в силу требования ст. 18 Конституции РФ представляется обоснованным закрепление правового принципа информационного сопровождения законодательного процесса, предполагающего возможность ознакомления любого заинтересованного гражданина с текстом законопроекта, пояснительной записки к нему и поступивших от различных инстанций заключений.

Наконец, принцип баланса публичных и частных интересов должен занять одно из приоритетных мест среди других правовых принципов и служить одним из основополагающих условий гармоничного и устойчивого развития личности, общества и государства [15, с. 87].

Законотворческий процесс (в широком смысле как часть правообразования) не должен заканчиваться моментом принятия и вступления в силу конкретного закона, он предполагает оценку эффективности последнего в механизме правового регулирования как со стороны публичной власти, так и со стороны общества.

Можно констатировать, что для обеспечения последовательности в процессе правовой модернизации российского государства должна быть сформирована концепция законотворческого процесса, которая позволила бы осуществлять прежде всего законотворческую деятельность в системном порядке. Ее итогом мог бы стать законодательный акт, регламентирующий все стадии законотворческого процесса, определяющий его принципы, ответственность за их нарушение (включая, например, мораторий на законотворческие инициативы для отдельных депутатов), систему законодательства (иерархию и специализацию отраслей), порядок проведения, количество и минимальную продолжительность чтений. Такой нормативный акт своей целью должен преследовать, прежде всего, исключение спонтанности, быстротечности и хаотичности в законотворческой деятельности, избыточности правового регулирования, повышение авторитета закона и законодательных органов. По аналогии с

принципом деятельности полиции
законодательные органы при осуществлении
своей деятельности должны стремиться
обеспечивать общественное доверие к себе и
поддержку граждан.

Список библиографических ссылок

1. Тихомиров Ю. А. О модернизации государства // Журнал российского права. 2004. № 4.
2. Придворов Н. А., Трофимов В. В. Правообразование и правообразующие факторы в праве: моногр. М., 2012.
3. Арановский К. В. Конституционная традиция в российской среде. СПб., 2003.
4. Ветютнев Ю. Ю. Аксиология правовой формы. М., 2013.
5. Ковлер А. И. Антропология права: учебник. М., 2002.
6. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.
7. Губаева Т. В. Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности. М., 2004.
8. Крусс В. И. Законодательные ошибки в контексте принципа прямого действия Конституции Российской Федерации // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: материалы междунар. науч.-практ. круглого стола (29—30 мая 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, И. М. Мацкевича. М., 2009.
9. Толстик В. А. Правовой тоталитаризм: стратегия правотворчества или движение по инерции? // Юридическая техника. Стратегия, тактика, техника законотворчества (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки). Ежегодник. 2015. № 9.
10. Исаев И. А. Нормативность и авторитарность. Пересечение идей: моногр. М., 2014.
11. Макарейко Н. В. Государственное принуждение как средство компромисса // Компромисс в праве: теория, практика, техника: сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф. (г. Н. Новгород, 29—30 мая 2014 г.): в 2 т. / под общ. ред. В. А. Толстика, В. М. Баранова, А. В. Парфенова. Н. Новгород, 2014. Т. 2.
12. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования взыскания штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения: федер. закон от 22 декабря 2014 г. № 437-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7548.
13. Сырых В. М. Логические основания общей теории права. Т. 3: Современное правопонимание. М., 2007.
14. Ветютнев Ю. Ю. Ценностные аспекты правового компромисса // Компромисс в праве: теория, практика, техника: сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф. (г. Н. Новгород, 29—30 мая 2014 г.): в 2 т. / под общ. ред. В. А. Толстика, В. М. Баранова, А. В. Парфенова. Н. Новгород, 2014. Т. 1.
15. Морозова Л. А. Баланс публичных и частных интересов как средство достижения компромисса в праве // Компромисс в праве: теория, практика, техника: сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф. (г. Н. Новгород, 29—30 мая 2014 г.): в 2 т. / под общ. ред. В. А. Толстика, В. М. Баранова, А. В. Парфенова. Н. Новгород, 2014. Т. 2.