

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА, ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

А.А.Зелепукин*

Проблемы научного обеспечения создания и действия закона

Элементом правовой культуры общества и государства является наличие качественного, беспробельного, внутренне согласованного законодательства. Не менее важна и эффективная правореализационная деятельность, обеспечивающая претворение правовых предписаний в жизнь.

Несмотря на резкое увеличение объемов законотворчества (за последние десять лет приняты и вступили в силу более 2000 федеральных законодательных актов), следует отметить, что количественный рост нормативной базы не всегда сопровождается качественным. Российское законодательство остается противоречивым, декларативным и нестабильным, не всегда верно отражает динамику развития общественных отношений. Думается, что именно вследствие этих причин более двух третей ежегодно подписываемых Президентом Российской Федерации федеральных конституционных законов и федеральных законов составляют законы о внесении изменений. На сегодняшний день парламентская практика изобилует множеством негативных примеров правотворчества, которые переросли в тенденции¹.

В связи с этим следует согласиться с мнением, что активизация роли науки в законотворчестве и правоприменительном процессе — необходимое условие повышения качества принимаемых законов и предпосылка эффективности содержащихся в них норм². Это подтверждает и общемировая тенденция. Наука в лице экспертов, консультантов, советников и специалистов играет все более существенную роль в подготовке и реализации правовых решений.

Научное обеспечение должно пронизывать и сопровождать все стадии создания и действия закона как на теоретическом (концептуальном) уровне, так и в плане применения отдельных средств повышения эффективности нормативных правовых актов.

Говоря о концептуальном уровне совершенствования законодательства, можно выделить наиболее существенные, на наш взгляд, направления.

* Докторант кафедры теории и истории государства и права Саратовского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

¹ См.: О состоянии законодательства в Российской Федерации. Доклад в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 25.02.2005.

² См.: Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 134.

1. Развитие законодательства в соответствии с научно обоснованной концепцией. Как справедливо отмечает Ю.А. Тихомиров, в процессе развития законодательства необходимо согласованно решать две главные задачи: строже увязывать его с проводимыми реформами, достижением целей экономического, политического и социального развития, с одной стороны, и обеспечивать целостность и четкую структуру законодательства, мобильность и устойчивость его отраслей – с другой. В противном случае «привязка» законов только к текущим задачам приведет к нарастанию правового хаоса³. Правовое сознание населения уже не успевает за стремительным и порой трудно объяснимым процессом изменения законодательства, напоминая шараханье из одной стороны в другую.

К сожалению, государственная программа (концепция) развития законодательства на длительный и среднесрочный период отсутствует, что существенно затрудняет поиск оптимального баланса стабильности и динамики правовой системы.

2. Обеспечение системности законодательства, упорядочение внутренних правовых связей законодательства, равномерное развитие отраслей законодательства. Бурное развитие законодательства в последние пятнадцать лет сопровождалось резким («блочным») изменением, быстрым введением новых принципов регулирования, разрывом внутренних связей между отдельными частями законодательства. В результате до сих пор нарастает объем внутренних юридических коллизий между законами, между законами и подзаконными актами, которые резко ослабляют целостность и эффективность законодательства. Следует согласиться, что работа по укреплению системных основ законодательства должна проводиться по трем направлениям: во-первых, путем более полной реализации конституционных принципов во всех отраслях законодательства; во-вторых, посредством обеспечения более четкого соотношения законов и иных правовых актов между собой, имея в виду как их баланс внутри отраслей, так и между ними; в-третьих, путем оптимизации соотношения законодательства субъектов Российской Федерации с федеральным законодательством. Эти направления должны быть строго согласованы между собой и отражать реальные социально-экономические изменения в стране и потребность удовлетворения публичных интересов⁴.

3. Повышение качества законотворчества. На стадии создания закона важно учитывать такие условия правотворчества, как: 1) правильный выбор круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию; 2) определение цели правового воздействия и социальной ценности нормы; 3) своевременность разработки правовых норм; 4) установление адекватной формы нормативного акта; 5) оптимальность средств и методов правового регулирования; 7) соблюдение правил законодательной техники и некоторые другие⁵.

Данные условия, касающиеся как содержательной, так формальной стороны нормативного акта, можно обозначить как качество (качествен-

³ См.: Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 10.

⁴ См.: О состоянии законодательства в Российской Федерации.

⁵ См., например: Красинский В.В. Качество российских законов // Право и политика. 2005. № 5. С. 101–104.

ность) законодательства⁶. Специфика этого объединяющего условия состоит в том, что оно выступает первым во времени и исходным во всей цепочке причин и условий, влияющих на эффективность. Отсюда недоброкачественность закона неминуемо влечет за собой его неэффективность.

4. *Совершенствование механизма реализации закона.* Было бы большим упрощением считать, что проблемы российского законодательства кроются исключительно в издержках законотворчества. Порой самый качественный закон не находит своего адресата в связи с отсутствием материально-технических, организационных, правовых, информационных и других средств обеспечения его действия. Слабая реализация закона, его бездействие создают благодатную почву для деформации правового сознания и правовой жизни, обесценивают регулирующее воздействие права на общественные отношения.

Основная причина вышеуказанных негативных явлений состоит, на наш взгляд, в отсутствии согласованно действующего механизма реализации закона, который представляет собой систему условий, средств и мер, обеспечивающих реальное действие закона в соответствии с целями правового регулирования.

Важное значение в содержании механизма реализации имеет система *средств (мер) реализации*, способных придать закону реально действующий характер. В этой связи представляется возможным выделить финансовые, организационные и идеологические средства обеспечения действия закона.

1. *Материально-технические, финансовые средства* представляют собой материальные предпосылки действия закона. Если закон не содержит отсылки на источник финансирования или государство не может покрыть расходы, связанные с его реализацией, то акт не воплотится в практические действия адресатов. Особенно это касается законодательных актов социально-экономического характера. Следовательно, материально-техническое, финансовое обеспечение – мощный, а в ряде случаев определяющий источник действия закона.

2. *Организационные средства* – это комплекс мер, выраженных в исполнительной, распорядительной, кадровой и др. деятельности по обеспечению реализации законодательства. В литературе отмечается, что эффективное организационное обеспечение действия закона в современных условиях возможно лишь при коренном реформировании государственного аппарата, причем не на уровне «изменения штатного расписания», а в сфере внутреннего сознания. Необходимо признать, что меры по укреплению вертикали исполнительной власти, осуществляемые Президентом РФ, уже приносят определенные положительные результаты в области обеспечения реализации законодательства, создания единого правового пространства.

3. *Идеологические (информационные) средства* используются с той целью, чтобы создать социально-психологические условия для действия закона, сформировать у субъектов права ценностно-значимое к нему отношение⁷. Среди идеологических средств обеспечения реализации закона

⁶ См.: Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993. С. 6–7.

⁷ См.: Гойман В.И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 15.

существенное значение имеет правовое информирование населения, формирование определенного уровня правосознания и правовой культуры, преодоление правового нигилизма и других деформаций правового сознания, развитие системы правового воспитания, в том числе укрепление юридического образования и юридической науки.

Рассмотрим теперь некоторые конкретные средства научного обеспечения правотворческого и правореализационного процессов, применение которых прямым образом отражается на эффективности правового регулирования. Это: экспертиза законопроектов, социально-правовой эксперимент, научное прогнозирование и законодательное планирование, осуществление правового мониторинга, исследование общественного мнения и другие. Приведенные способы научного сопровождения направлены на выявление законотворческих ошибок, дефектов действия закона и их своевременного устранения.

Одним из поисков оптимальных вариантов правовых решений является социально-правовой эксперимент. Известно, что эксперименты в области правового регулирования применялись еще в первые годы Советской власти. Достаточно широко этот вид получения недостающей информации стал использоваться с конца 50-х годов прошлого столетия, причем в основном в области управления народным хозяйством и в сфере трудовых отношений.

Реальные явления современной российской действительности — это нестабильность общественных отношений, разрозненность социальных групп, эклектичность массового сознания и т.п. Находясь в таких условиях, законодатель встречает существенные затруднения в связи с тем, что имеющаяся информация не позволяет сколько-нибудь точно спрогнозировать эффективность действия будущего нормативного акта. В таких случаях оправданно прибегать к изданию экспериментальных правовых норм, действие которых апробируется на экспериментальных объектах с тем, чтобы избрать оптимальный вариант поведения в сфере правового регулирования.

Процесс апробации экспериментальной нормы определяется тем, что в этот период данная норма представляет собой вполне реальный регулятор общественных отношений, гарантируется и обеспечивается государством. Именно в этом залог того, что данная норма, реализуясь, будет поставлять информацию о своей деятельности.

В литературе выделяются следующие признаки экспериментальной нормы: ограниченность действия нормы в пространстве и во времени, а также ее поисковый характер⁸.

Примером социально-правового эксперимента, имеющего целью проверку моделей будущих правовых решений и направленного на совершенствование законодательства, является введение в уголовный процесс суда присяжных. С 1 ноября 1993 г. приступили к рассмотрению уголовных дел по первой инстанции с участием коллегии присяжных заседателей Ставропольский краевой суд, Ивановский, Московский, Рязанский и Саратовский областные суды, с 1 января 1994 г. — Алтайский и Краснодарский краевые суды, Ростовский и Ульяновский областные суды. Однако, не успев начаться и не дав никаких ощутимых результатов, данный эксперимент по

⁸ См.: Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 256–258.

существо завершился всего через месяц, так как принятая 12 декабря 1993 г. Конституция РФ закрепила производство по уголовным делам с участием присяжных заседателей как одну из форм судопроизводства.

К сожалению, сегодня вся российская действительность напоминает затянувшийся эксперимент без пространственных и временных ограничений. Один из последних подобных примеров – практика реализации Федерального закона № 122 о монетизации льгот, действие которого едва не привело к катастрофе в социальной сфере.

Закон, принятый в установленном порядке и регулирующий определенный круг общественных отношений, должен адекватно учитывать их состояние и динамику. Взаимосвязь общественного мнения и законодательной деятельности представляет собой одну из актуальных проблем правотворческого процесса. Известно, что общественное мнение может влиять на создание закона как непосредственно, путем воздействия на принятие правового решения, так и через опосредованный учет результатов исследования общественного мнения в законотворческом процессе.

Что касается непосредственного воздействия общественного мнения, то законодатель уже не раз оказывался в обстановке накала политических страстей, когда различные социальные группы стремились выразить свое мнение путем забастовок, митингов, ультиматумов. Признавая ценность влияния общественности на процесс принятия государственных решений, следует отметить, что воздействие общественного мнения на законодательный процесс должно быть сбалансировано авторитетом представительной власти и опосредовано деятельностью политических партий как инструмента взаимодействия между обществом и государством. Видимо, этот механизм еще не заработал и этому есть свои причины.

Сегодня не секрет, что многие законы представляют собой результат компромисса различных социальных сил, групп, партий, фракций в самом парламенте. В таких случаях главной целью выступает не эффективность будущего закона, не его полноценность, качество, а отражение в нем корпоративных интересов указанных «творцов» закона.

Таким образом, изучение общественного мнения и учет результатов его исследования в законотворческом процессе является важным средством повышения научного обеспечения правотворчества. Однако, несмотря на обилие проводимых опросов общественного мнения, в том числе и по вопросам совершенствования законодательства, результаты данных исследований почти не учитываются в нормотворческой деятельности. Информация о проведенной работе поступает к законодателю порой по случайным каналам. Не налажен должный контроль за достоверностью поступающих сведений. Во многих случаях тенденциозность и политизированность многих сообщений позволяет сделать вывод об осуществлении своеобразного социального лоббирования. Именно поэтому, на наш взгляд, законодатель не должен устраняться от тесного контакта с крупными государственными исследовательскими центрами.

Следует затронуть и вопрос о том, какое значение должна иметь для законодателя информация о состоянии общественного мнения, какова ее роль в механизме принятия решений. Точка зрения, что законодательствовать необходимо в соответствии с общественным мнением, представляется несколько упрощенной.

Общественное мнение, особенно в области политики и права, имеет сложную структуру и весьма противоречиво. Среди многих противоречий,

характеризующих современное Российское государство и общество, можно выделить сложное переплетение правового нигилизма и правового идеализма, образующее безрадостную картину общего юридического безкультурья⁹.

Представляется, что общественное мнение в законотворчестве должно выступать лишь в роли исходного материала для принятия государственных решений¹⁰. В любом случае закон не должен быть результатом каких-то арифметических действий с информацией о структуре общественного мнения.

Приведем достаточно известный пример. В 1991 г. были проведены исследования, касающиеся отношения граждан к будущему государственно-территориальному устройству России. Тогда 46% опрошенных высказались за конституционное закрепление права национальных республик на выход из состава России и 44% — против. В то же время 72% респондентов полностью разделили представление о том, что Россия должна остаться единой и неделимой, и еще 15% были «скорее согласны» с этим¹¹. В итоге трудно объяснить тот факт, что из 46% граждан, признающих право выхода республики из состава РФ, значительная часть поддерживает концепцию целостности России.

Следовательно, в процессе правотворчества необходимо учитывать не только результаты исследований общественного мнения, но и их объяснение, обоснование меры их устойчивости, определение направлений и тенденций динамики общественного мнения. Это еще одно важное слагаемое эффективности правовых предписаний.

Реальным шагом на пути повышения эффективности российского законодательства является введение системы контроля (мониторинга) состояния и эффективности применения законодательства. Это означает, что информация, получаемая в его рамках органами законодательной, исполнительной и судебной власти, а также прокуратуры, должна систематизироваться и использоваться для вычленения конкретных потребностей в совершенствовании законодательства в целом и особенно в той его части, которая регулирует собственно исполнение и применение законов.

В силу важности этих задач мониторинг следует рассматривать как обязательную составляющую деятельности всех законодательных и правоприменительных органов власти в Российской Федерации в соответствии с разграничением сфер их компетенции.

При осуществлении мониторинга важно определить методологическую основу его осуществления, выработать необходимые критерии и индикаторы оценки, касающиеся не только качества нормативно-правовых актов, их содержания и юридической техники, но, прежде всего, показателей реальных результатов регулирования общественных отношений, динамики правовых ситуаций, включая отношение граждан к закону¹².

⁹ См.: Матузов Н.И. Правовой нигилизм и правовой идеализм как две стороны «одной медали» // Правоведение. 1994. № 2. С. 3.

¹⁰ См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 48.

¹¹ См.: Новая Конституция России: общественное мнение // Конституционный вестник. 1991. № 8. С. 67.

¹² Подробнее об этом см.: Тихомиров Ю.А. Вводить мониторинг права // Право и экономика. 2004. № 3. С. 3–6; Жужгов И.В. Мониторинг правового пространства Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006.

И все же следует отметить, что тезис о необходимости научного обеспечения правотворчества постепенно претворяется в жизнь. Так, обе палаты Федерального Собрания, президентские структуры, Министерство юстиции РФ и другие федеральные органы государственной власти широко привлекают научных работников к подготовке законопроектов. Множатся научно-методологические и консультативные советы. Проводятся общественные слушания законопроектов. Однако на качество принимаемых законов это влияет не всегда.

Таким образом, правовая наука в современный период должна оказывать все большее влияние на формирование единой концепции стабильного и непротиворечивого законодательства. Причем научная поддержка необходима законодателю не только в определении целей и средств правового регулирования, но и в установлении того, насколько достижение данной цели будет способствовать общему прогрессу российского общества.