

ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ФЕНОМЕН В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ¹

© 2011 г. Светлана Васильевна Поленина²

Краткая аннотация: современное российское законодательство крайне сложно и внутренне противоречиво. Значительная часть населения страны усматривает причину этого явления в ненадлежащем использовании правотворческими органами юридической техники. Между тем надлежащее качество и эффективность законодательства могут быть обеспечены лишь при условии учета законодателем в процессе подготовки нормативного правового акта всей совокупности социальных факторов, обуславливающих проблемную ситуацию, подлежащую регламентации.

В этом и состоит социальное назначение юридической техники, при помощи которой устанавливается прямая и обратная связь между гражданами, гражданским обществом и государством.

Annotation: the modern Russian legislation is very complicated and contradictory. According the meaning of great hart of population this is the result of bad use of juridical technique by the lawmaking bodies. In reality the law can be of good quality only if the lawmaker has calculated by its preparing all social factors connected with the situation which has to be regulated.

What about the juridical technique it helps to organize the direct and inverted connection between the citizens, civic society and state.

Ключевые слова: юридическая техника, социальные факторы, право, законодательство, правотворчество, проблемная ситуация, качество, эффективность, правотворческий орган, граждане, гражданское общество, государство, модернизация.

Key words: juridical technique, law, legislation, problem situation, social factor, lawmaking body, quality, efficacy, civic society, state, citizen, modernization.

В общественных науках России, в том числе в юриспруденции, понятие “модернизация” до недавнего времени хотя и использовалось, но чаще всего наряду с другими базовыми категориями, характеризующими современный этап состояния экономического, политического, социального и культурного развития в международном либо национальном масштабе. При этом сам термин “модернизация” чаще всего применялся в связи с появлением новых разновидностей и форм такого универсального и даже общемирового явления, как глобализация. Применительно к сфере права и его внешней форме – законодательству модернизация связывалась с их интернационализацией, унификацией, гармонизацией, трансформацией и т.д.³

Подобная ситуация сохранялась в российском правоведении до тех пор, пока термин “модернизация” не был введен в широкий научный оборот

Президентом РФ Д.А. Медведевым, охарактеризовавшим с его помощью (помимо прочего) такое направление развития нашей страны, которое предполагает способность политической и экономической системы России гибко приспосабливаться к изменяющимся на международном уровне и в масштабах Российской Федерации внешнеполитическим и внутривнутриполитическим условиям.

Поставленная Президентом РФ задача ориентации на экономико-технологическую, политико-правовую и социо-культурную модернизацию имеет особое значение для юридической науки, поскольку, как известно, согласно ст. 80 Конституции РФ к компетенции Президента РФ относится, помимо прочего, определение основных направлений внутренней и внешней политики государства.

В этой связи понятно, что ученые-обществоведы, в том числе юристы, начали активно анализировать существующий и возможный модернизационный потенциал различных отраслей права, законодательных комплексов и институтов, в области изучения которых они специализируются. Об этом свидетельствует, в частности, прошедшая в Институте государства и права РАН в ноябре 2010 г. совместно с его Саратовским филиа-

¹ Работа выполнена при информационной поддержке Компании “КонсультантПлюс”.

² Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (E-mail: igpran@igpran.ru).

³ См.: Лукашук И.И. Предисловие // Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика / Отв. ред. С.В. Поленина. М., 2006. С. 5–26.

лом конференция “Правовая политика в условиях модернизации”.

На этот же период пришлось проведение ряда конференций и съездов столичных, региональных и федеральных общественных формирований, в том числе и женских, посвященных социальному потенциалу различных слоев населения в процессе модернизации общественного развития страны, а также целям, задачам и приоритетам социальной модернизации.

Критика состояния национального законодательства – явление, широко распространенное практически во всех развитых странах мира, тем более в Российской Федерации, где за прошедшие 20 с лишним лет изменилось всё, начиная с масштабов территории, численности населения, экономической базы, государственного устройства, идеологических и религиозных установок, что и привело к резкой социальной расслоенности населения и как следствие – к падению уровня благосостояния граждан.

Всё это потребовало спешного и не всегда внутренне согласованного кардинального обновления законодательства на базе Конституции РФ 1993 г. В результате такой ускоренной трансформации современное российское законодательство, больше чем когда-либо ранее, стало излишне громоздким, внутренне противоречивым и мало согласованным, тем более с учетом ускоренных темпов в этот период правотворческой деятельности федерального и региональных законодательных (представительных) и иных правотворческих органов.

Разумеется, приведенные выше факты не могли пройти мимо внимания широких слоев населения и общества в целом, поскольку они существенно затрудняли применение и использование все увеличивавшейся массы нормативных предписаний и, следовательно, не способствовали, а подчас и препятствовали защите и реализации интересов физических и юридических лиц, в первую очередь резидентов. В результате в обществе стало складываться мнение, что большинство дефектов действующего законодательства, ущемляющих интересы людей, лежит именно в плоскости недостатков юридической техники, соблюдение которой, по мнению многих, составляет основную задачу депутатского корпуса в регионах, а применительно к стране в целом – и каждой из палат Федерального Собрания в особенности.

В качестве своеобразной реакции российской юридической науки на значительный рост за последние 20 лет критического настроения обществен-

ного мнения в оценке состояния законодательства РФ и, главное, его ориентации на защиту интересов большинства населения страны в специальной литературе все чаще стал подниматься вопрос о незавершенности проводимого специалистами в области науки теории государства и права анализа как теоретических, так и практических аспектов юридической техники.

В конечном счете в центре дискуссии оказался вопрос о том, должна ли стоять на первом плане при определении понятия “юридическая техника” задача создания при помощи средств и приемов юридической техники оптимальных с точки зрения доступности и точности их понимания законов и иных нормативных правовых актов либо их качественного применения на практике. Стали высказываться, в частности, предложения заменить в исследованиях понятие “юридическая техника” более современным и в силу этого более точным, по мнению ряда авторов, пусть и менее привычным термином “юридическая технология”⁴.

Разумеется, дефекты юридической техники именно как техники юридического оформления законопроектов на практике встречались и встречаются, хотя её соблюдение контролируют соответствующие подразделения аппарата Государственной Думы и Совета Федерации. Этой цели служат, например, разработанные правовым управлением Аппарата Государственной Думы методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов⁵. Действуют аналогичные рекомендации и применительно к разработке и принятию постановлений Правительства РФ, а также региональных законодательных актов.

В ходе поиска универсального подхода к трактовке понятия “юридическая техника” А.С. Александровым – специалистом в области уголовного процесса Нижегородского института МВД РФ было предложено самое краткое, хотя именно в силу своей краткости недостаточно развернутое, определение юридической техники, модернизирующее (снимающее) с учетом требований сегодняшнего дня существующие в юридической науке по этому вопросу разночтения. По мнению

⁴ Власенко Н.В. Законодательная технология: теория, опыт, правила. Иркутск, 2001. С. 8, 9; Баранов В.М. Предисловие // Проблемы юридической техники. Сб. ст. / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 11, 12; Карташов В.Н. Юридическая техника, тактика, стратегия и технология // Проблемы юридической техники. С. 16–23.

⁵ См.: Комментарии к методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов. М., 2007.

А.С. Александрова, юридическая техника – это техника коммуникации в юридической среде⁶.

Что касается стремления ряда исследователей-юристов заменить сложившийся в науке на протяжении не одного десятилетия термин “юридическая техника” новым понятием “юридическая технология”, то оно вызвано, как правильно отмечает В.М. Баранов (президент Нижегородского исследовательского научно-прикладного центра “Юридическая техника”), тем, что юридическую технику большинство ученых традиционно рассматривали, да и до сих пор многие рассматривают сугубо в инструментальном ключе, т.е. как совокупность определенных средств (приемов, методов и др.), необходимых для совершенствования права. И это отражалось и отражается на том месте, которое категории “юридическая техника” отводилось в системе науки “юриспруденция” и в учебном процессе правовых вузов.

В российской юридической науке суждение о прикладном, утилитарном характере юридической техники сложилось во многом под влиянием позиции А.В. Васильева, который, анализируя правовые категории, пришел к выводу, что юридическая техника не относится к теории государства и права, не входит в её предмет⁷. В результате юридическая техника так и не получила четко определенного места в системе отраслей и институтов права и законодательства России.

Само понятие “юридическая техника”, несмотря на определенные различия в трактовке этого термина, в течение длительного времени связывалось в советской и российской науке именно с правотворчеством. При этом чаще всего юридическая (правотворческая) техника характеризовалась исследователями как система средств, правил и приемов подготовки и упорядочения правовых актов, применяемых в целях обеспечения их совершенства и повышения эффективности⁸. Что касается самого термина “правотворчество”, то оно понималось при этом в широком смысле слова, т.е. не только как процесс создания нормативных правовых актов, но и как способы и приемы их консолидации, унификации, систематизации и даже кодификации.

Разнобоя в предлагаемых исследователями определениях “юридической техники” способст-

вуют также существующие в юридической науке различия в правопонимании, а также неоднозначность обусловленного этим подхода многих юристов к обособлению категории “правообразование” в качестве как бы предшествующего понятию “правотворчество”, что, на наш взгляд, едва ли имеет какое-либо теоретическое, а тем более практическое значение.

С начала 90-х годов прошлого века в связи с переходом парламента Российской Федерации к работе на постоянной основе центр тяжести в трактовке категории “юридическая техника” перешел в науке от более общего понятия “правотворческая техника” к более узкому по объему понятию “законодательная (законотворческая) техника”.

Широко известному теоретику права члену-корр. РАН Д.А. Керимову принадлежит сделанное им с опорой на соображения российских и зарубежных авторов и с учетом собственного опыта определение законодательной техники “как системы правил и приемов наиболее рациональной организации и логически последовательного формулирования законов в соответствии с их сущностью и содержанием”⁹.

Сведение понятия “юридическая техника” преимущественно к приемам и методам создания и систематизации законодательных и подзаконных нормативных правовых актов и тем самым совершенствования с её помощью системы права страны (а соответственно, и системы её законодательства) практически до начала XXI в. было господствующим в советской, а позднее и российской юридической науке, хотя вопрос о роли юридической техники в ходе правоприменения и правореализации также время от времени поднимался отдельными исследователями.

Стремление максимально широко подойти к вычленению и учету разнообразных приемов и способов, используемых в ходе любой, а не только правотворческой (законотворческой) юридической деятельности, привело проф. В.Н. Карташова к предложению объединить под общим названием “юридическая технология” следующие, на наш взгляд, далеко не однородные компоненты¹⁰, в том числе:

⁶ См.: Александров А.С. Юридическая техника – судебная лингвистика – грамматика права // Проблемы юридической техники. Сб. статей / Под ред. В.М. Баранова. С. 102.

⁷ См.: Васильев А.М. Правовые категории. М., 1976. С. 146–149.

⁸ См.: Краткий юридический словарь / Под ред. А.В. Малько. М., 2007. С. 123.

⁹ Керимов Д.А. Законодательная техника. Гл. XV // Академический курс общей теории государства и права. Т. 2. С. 510.

¹⁰ См.: Карташов В.Н. Юридическая техника, стратегия и технология (К вопросу о соотношении) // Проблемы юридической техники. Сб. статей / Под ред. В.М. Баранова. С. 21–23.

а) систему соответствующих (?) средств, названную им юридической техникой; б) юридическую тактику, т.е. систему приемов, способов и методов (?) оптимальной юридической деятельности; в) юридическую стратегию, к которой он относит принципы, планы, прогнозы и методы (?) деятельности.

Если бы автор на этом поставил точку, то с ним можно было бы, хотя и с существенными оговорками, вызванными редакционной небрежностью, неполнотой и неопределенностью текста, в основном согласиться. Правда, В.Н. Карташов непонятно почему избавил себя от необходимости раскрыть в своем определении содержание понятия “юридическая техника”, которое, как и раньше, продолжает оставаться в юриспруденции дискуссионным. Кроме того, автор не пояснил, есть ли какое-либо различие между методами юридической тактики, с одной стороны, и методами юридической стратегии – с другой, а если да, то в чем они состоят.

Но В.Н. Карташов, не ограничиваясь сказанным выше, относит по существу к юридической технологии практически все, что охватывается вообще понятием “юриспруденция”. По его мнению, понятие “юридической технологии” включает даже показатели, характеризующие качество и эффективность юридической деятельности, хотя этот круг вопросов и их анализ составляют, как известно, предмет специальной науки – правовой социологии.

Отнесены В.Н. Карташовым к юридической технологии даже показатели временных, финансовых и иных затрат на юридическую деятельность, а также виды, формы, средства и опять же методы (?) контроля за законностью, качеством и эффективностью принимаемых решений (актов).

В своих дальнейших работах профессор стал вообще отождествлять юридическую технологию с юридической практикой, под которой он понимает “особую разновидность деятельности компетентных органов, должностных и физических лиц, направленную на издание (толкование, реализацию, систематизацию и т.п.) юридических предписаний, взятую в единстве с накопленным и внешне выраженным юридическим опытом, т.е. социально-правовой памятью”¹¹.

При всей стилистической “красивости” предлагаемое В.Н. Карташовым определение юридической технологии через её отождествление с

юридической практикой едва ли говорит в пользу целесообразности замены термином “юридическая технология”, возможно, и “консервативного”, но хорошо оправдавшего себя на практике на протяжении не только десятилетий, но и столетий понятия “юридическая техника”.

Дело в том, что в рассматриваемой формулировке акцент делается автором на “социально-правовую память” (?), которая при всей своей значимости для правотворческой, интерпретационной, правореализационной и правоприменительной деятельности едва ли может быть достаточным ориентиром для компетентных органов, должностных и даже физических лиц, живущих ныне в условиях глобализации, и такой её разновидности в Российской Федерации, как экономико-технологическая, политико-правовая и социокультурная модернизация.

Ведь главные трудности законотворчества и правоприменительной практики состоят в другом. Как бы безупречны ни были законы и издаваемые в их развитие подзаконные нормативные правовые акты с точки зрения юридической техники либо технологии их написания и реализации, в реальной жизни они могут считаться качественными лишь при условии, что они правильно и точно регулируют общественные отношения в соответствии с поставленными при их издании целями. Разумеется, эти цели, как и вся законодательная стратегия, определяемые в соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции РФ Президентом страны, должны базироваться на положениях Основного Закона России и, главное, отражать потребности и интересы как общества в целом, так и государства.

В этом и состоит социальное назначение юридической техники, с помощью которой устанавливается неразрывная связь законодательной стратегии с реализацией политических решений, которые должны базироваться, в свою очередь, на познании социально-экономических процессов. Только при соблюдении этих условий можно обеспечить эффективность законодательства¹².

У закона (подзаконного нормативного правового акта), как и у каждого общественного явления, есть свой жизненный цикл. Он начинается с законотворчества, проходит через этап реализации закона и его применения на практике, а по истечении определенного времени устаревает и перестает соответствовать своей задаче – надлежащему регулированию общественных отноше-

¹¹ *Карташов В.Н.* О необходимости замены учебного курса “Юридическая техника” учебной дисциплиной “Юридическая технология” // Юрид. техника. 2009. № 3. С. 30–36.

¹² Подробнее см.: *Поленина С.В.* Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993.

ний. В этом случае закон подлежит изменению или отмене, и соответственно, цикл возобновляется уже на новом витке.

Отслеживать жизненный цикл законов и подзаконных нормативных правовых актов и своевременно уведомлять законодателя и гражданское общество о необходимости внесения в них соответствующих изменений – важнейшая задача юридической науки. Для достижения этой цели исследователь должен последовательно совершать целый ряд действий, которые в совокупности и составляют приёмы и методы юридической техники (технологии).

Начинаться эта работа должна с выявления социальных факторов, в которых проявляется потребность общества и государства в новой либо уточненной законодательной регламентации той или иной конкретной области общественных отношений.

Фактор – это причина, движущая сила какого-либо процесса, определяющая его характер или отдельные его черты. Социальный фактор законодательной, а также интерпретационной, правореализационной и правоприменительной деятельности – явление общественной жизни, воздействующее в той или иной форме на выявление потребности в правовом регулировании, на разработку, принятие, изменение или отмену закона и в конечном счете на его содержание.

Основная специфика социальных факторов законодательной и иной юридической деятельности состоит в том, что они системны. С недооценкой этого обстоятельства законодателем (по принципу “рынок все поправит”) чаще всего оказываются связаны многие дефекты принимаемых законов, вызывающих отторжение у значительной части населения. Кроме того, наукой должна быть хорошо отработана, а законодателем (правоприменителем) широко использована юридическая техника (технология) выявления и учёта всей совокупности социальных факторов, в которых проявляются потребности общества и государства в законодательной регламентации конкретной области общественных отношений, и её применения на практике.

При этом главная проблема и трудность законодателя (правоприменителя) состоят в необходимости учета многовариантности действия социальных факторов, которые могут как положительно, так и отрицательно влиять на проблемную ситуацию и, следовательно, на достижение поставленной на том или ином конкретном этапе развития общества и государства цели, к числу

которых ныне относятся экономико-технологическая, социокультурная и политико-правовая модернизация страны.

Учет этого обстоятельства должен явиться задачей следующего этапа действий законодателя (правоприменителя), который состоит в анализе всей совокупности действующих в конкретной ситуации социальных факторов и их “взвешивании”, т.е. установлении мощности каждого как положительно, так и отрицательно действующего фактора. После этого законодателем (правоприменителем) с использованием отработанной юридической наукой методики необходимо определить направленность действия социальных факторов по отношению друг к другу и к цели законопроекта. Результатом этих действий должно быть выявление суммарного действия всей совокупности социальных факторов на данную проблемную ситуацию, которое законодатель (правоприменитель) и должен учитывать, на него ориентироваться и которым он в принципе и должен руководствоваться¹³.

Сказанное позволяет определить юридическую технику как разработанную науку, прежде всего юридической, совокупность способов и приемов, при помощи которых обеспечивается прямая и обратная связь между гражданами, социальными слоями населения, гражданским обществом в целом, с одной стороны, и государством в лице его правотворческих и правоприменительных органов – с другой.

В этом и состоит социальное, а не только техническое (точнее, технологическое) назначение юридической техники. Ведь принимаемые законы, правительственные постановления, другие нормативные и правоприменительные акты будут эффективны только в том случае, если правильно и точно отражают социальные интересы и потребности как граждан страны, так и государства в целом. А ошибки в способах достижения этих целей, к сожалению, далеко не единичны. Классическим примером их может служить, в частности, Федеральный закон о монетаризации льгот, вызвавший, как известно, широкий протест у большей части населения страны.

Близкое, хотя и несколько расширенное определение юридической техники дается М.Л. Давыдовой. Она предлагает трактовать юридическую технику как систему профессиональных юри-

¹³ Подробнее о социальной обусловленности законодательства и методах её изучения см.: Законодательная социология / Отв. ред. В.П. Казимирчук, С.В. Поленина. М., 2010. Гл. I–VIII.

дических правил и средств, используемых при составлении правовых актов и осуществлении иной юридической деятельности в сферах правотворчества, правоинтерпретации, властной и невластной реализации права, обеспечивающих совершенство его формы и содержания¹⁴.

Несомненный интерес представляют и предлагаемые М.Л. Давыдовой классификация и состав юридической техники. Наряду с языком как основным общесоциальным средством юридической техники автор относит к юридической технике юридические конструкции и нормативно-правовые предписания, включая такую разновидность последних, как правовые предположения. Кроме того, отдельная глава в монографии М.Л. Давыдовой посвящена правовым символам, которые она также включает в состав юридической техники, рассматривая их в качестве неязыковых нормативных средств последней.

Включение правовых символов в состав юридической техники М.Л. Давыдова обосновывает символической природой воздействия правовой нормы на человеческое сознание, которое связано в том числе и тем, что право в целом символизирует в сознании людей такие ценности, как авторитет, власть, сила, порядок, верность традициям и т.п. Развивая эту мысль, автор вслед за О.Ю. Перовым останавливается на нерегулятивном правовом воздействии на общественные отношения, которое состоит в том, что право само по себе (независимо от того, что конкретно записано в тех или иных законах) оказывает влияние на сознание людей. Именно восприятием права в качестве целостного явления, обладающего неким особым смыслом и значением, объясняет автор разграничение в нашем сознании естественного и позитивного права, или права и закона.

“Раздвоение” происходит, по её мнению, на уровне восприятия: с одной стороны, мы знаем конкретные, нормативно-установленные правила, императивы (которые могут казаться нам справедливыми или несправедливыми), с другой – право в целом воспринимается нами как символ справедливости и порядка. Отсюда следует вывод, к которому, на наш взгляд, следует присоединиться. Именно противоречие между этими двумя линиями восприятия и порождает представление о якобы параллельно существующих естественном праве и позитивном¹⁵.

Исходя из приведенной предпосылки, автор пишет, что в определенной степени и вопрос о ценности права – это вопрос о расшифровке, раскодировании его символического смысла. Только в таком контексте, считает она, можно говорить, как это делал В.С. Нерсисянц, о свободе, равенстве и справедливости как универсальных вневременных правовых ценностях. Более того, само право, считает М.Л. Давыдова, может рассматриваться в качестве особого социального символа метаюридического плана¹⁶.

С точки зрения факторного анализа юридическая техника представляет собой сложное юридическое явление. В отличие от правообразующих (основных) факторов (политико-правового, экономического, демографического и др.), обуславливающих возникновение проблемной ситуации, требующей правовой регламентации, и влияющих на её разрешение, охватываемые юридической техникой социальные факторы относятся к числу обеспечивающих. Ведь их роль состоит в том, что они обеспечивают, точнее – влияют в ту или иную сторону на разрешение проблемной ситуации путем издания законодательного (подзаконного) акта. Обеспечивающие факторы в определенном смысле могут быть названы также факторами процессуальными, поскольку они обуславливают характер и четкость процедуры законодательной (правотворческой) деятельности в качестве особой разновидности юридического процесса в широком смысле слова¹⁷.

Как показывают эмпирические исследования социальной обусловленности законодательства, круг обеспечивающих (процессуальных) факторов относительно невелик. Все многообразие видов и подвидов обеспечивающих (процессуальных) факторов может быть сведено к четырем основным категориям, характеризующим всякий вид управленческой деятельности. Это *организационный, информационный, научный и программный* факторы.

В решении задачи обеспечения социальной обоснованности законодательства, тем более в условиях модернизации, особо значима организующая роль основного правотворческого органа страны – парламента, а также законодательных (представительных) органов субъектов РФ.

Для достижения этой цели обеими палатами Федерального Собрания РФ и региональными правотворческими органами проводится пред-

¹⁴ См.: Давыдова М.Л. Юридическая техника. Проблемы теории и методологии. Волгоград, 2009. С. 50.

¹⁵ См.: Давыдова М.Л. Указ. соч. С. 287–289.

¹⁶ См.: там же.

¹⁷ См.: Теория юридического процесса / Под ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985.

варительная экспертиза подготавливаемых законопроектов, а Советом Федерации – также мониторинг принятого за определенный период федерального и регионального законодательства.

В российской юридической науке технико-организационным и методологическим проблемам проведения экспертизы как законопроектов, так и уже принятых законодательных актов уделяется немалое внимание¹⁸.

Осуществление этой работы, к сожалению, осложняется до настоящего времени слабостью нормативно-правовой базы, регламентирующей проведение экспертиз законопроектов. К ней относятся Федеральный закон “Об экологической экспертизе” от 23 ноября 1995 г.¹⁹, Приказ Министерства юстиции РФ “Об утверждении Рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ” от 29 октября 2003 г.²⁰, Федеральный закон “О противодействии коррупции” от 2008 г.²¹ и изданное в его развитие постановление Правительства РФ “Об утверждении методики проведения экспертизы нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для появления коррупции” от 5 марта 2009 г.²²

В качестве международного документа по этому вопросу может быть названо Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «О Модельном законе “О государственной эксперти-

зе”» от 7 декабря 2002 г. Однако в Российской Федерации такой обобщающий закон до настоящего времени, к сожалению, так и не принят.

На протяжении первого десятилетия XXI в. в Российской Федерации известное распространение получил институт мониторинга законодательства, иницируемый преимущественно Советом Федерации²³. В числе посвященных этим вопросам документов – Доклад Совета Федерации за 2008 г. (ч. 2); Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в деятельности Генеральной прокуратуры России²⁴; Мониторинг права как основа стратегии инновационного развития Российской Федерации, Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 27 июня 2008 г.²⁵ и др. Проводились мониторинги законодательства и правоприменительной деятельности и на региональном уровне, например Постановление Московской областной Думы “О проведении в Московской областной Думе мониторинга правоприменительной практики законов Московской области” от 3 сентября 2009 г.²⁶

И экспертиза, и мониторинги законодательства – все это крайне нужная и полезная для повышения качества российского законодательства работа, которая, однако, к сожалению, до сих пор носит преимущественно информационный, но не аналитический характер.

Дело в том, что для достижения желаемого результата обеспечения надлежащей социальной обоснованности и тем самым эффективности законодательства экспертиза нормативных правовых актов, а тем более мониторинг их совокупности на федеральном, региональном и даже муниципальном уровнях должны проводиться по единой, не только разработанной юридической наукой, но и проверенной в ходе целого ряда эмпирических исследований методике.

Пока же современная российская наука делает лишь первый, хотя и существенный шаг в этом направлении – рядом авторов предпринята попытка раскрыть роль экспертизы как важного этапа мониторинга той или иной совокупности нормативных правовых актов²⁷.

¹⁸ См.: Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков.) Изд. 2-е. М., 2005. С. 381 и др.; Разуваев А.А. Экспертиза как средство повышения эффективности правореализации (Вопросы теории и практики). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов 2006; Ралдугин Н.В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. М., 1998; Евсеева М.В. Экспертная законодательная деятельность и её системообразующие элементы // История государства и права. 2008. № 23; Аверьянова Н.Н. Методика проведения экспертизы региональных правовых актов // Юрид. образование и наука. 2008. № 2; Короткова О.А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов. М., 2010; Ант Л.Ф. Теоретические вопросы правовой экспертизы федеральных законов // Журнал рос. права. 2008. № 2; Надеев Р. Правовая экспертиза законопроектов // Росс. юстиция. 1998. № 1; Мамитова Н.В. Правовая экспертиза российского законодательства: вопросы теории и практики // Гос. и право. 2010. № 11. С. 5–14 и др.

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556 (с изм. и доп. 2004 и 2005 гг.).

²⁰ См.: Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2003. № 11 (в ред. от 26 августа 2008 г.).

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

²² См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 10. Ст. 1241.

²³ См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ “О состоянии законодательства в РФ” за 2007 г. // <http://www.council.gov.ru>

²⁴ См.: <http://www.council.gov.ru>

²⁵ См.: Материалы Всероссийской научно-практич. конференции. 27 июня 2008 г. М., 2008.

²⁶ См.: <http://www.moduma.ru>

²⁷ См.: Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве. Гл. 2. М., 2009; Короткова О.А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов. Гл. 3. М., 2010 и др.

Двадцать лет тому назад сектор общей теории и социологии права Института государства и права АН СССР проводил на протяжении ряда лет эмпирические исследования социальной обусловленности законодательства ряда входивших в состав СССР союзных республик (Литвы, Эстонии, Узбекистана, Туркмении и Казахстана). В этой работе участвовали, естественно, и ученые названных республик.

Был изучен и обобщен обширный нормативный материал, а главное – разработана методика проведения эмпирических исследований социальной обусловленности законодательства. Эта методика в своей основе с незначительными поправками, призванными учесть произошедшие в стране за два с лишним десятилетия изменения в экономической, политической, социальной и культурной жизни, не потеряла научной и практической значимости и в современных реалиях.

Материалы, собранные и обобщенные в ходе названных эмпирических исследований, включая методику их проведения, были опубликованы в монографическом виде (правда, с опозданием в 20 лет) только в 2010 г. издательством “Формула права”. За это издательству и председателю правления Российского правотворческого общества С.В. Кабышеву большое спасибо. В результате материалы и методика ныне доступны любым заинтересованным лицам и организациям²⁸.

Одно из главных критических замечаний в адрес федерального и регионального законодателя Российской Федерации, периодически высказываемых не только в научной среде, но и в широких кругах заинтересованной общественности, связано с излишней множественностью имеющейся в стране нормативной базы, что ведет к противоречивости издаваемых законов и подзаконных актов, их внутренней несогласованности и трудностям восприятия, а тем более к сложности использования на практике значительной частью населения страны.

В этой связи надо отметить следующее. Прежде всего рост объема нормативной базы страны – явление в своей основе объективное. Оно отражает факт усложнения общественной жизни в целом, ускорения темпов развития производства и связанных с этим ростом потребностей и интересов, особенно отдельных лиц и их коллективов, что крайне важно для общества и государства, тем более в условиях модернизации.

Кроме того, большая часть законодательных предложений поступает в Государственную Думу от Правительства РФ, что само по себе является общемировой тенденцией в вопросах правотворчества. Другое дело, что ненадлежащее качество ряда поступающих от федерального правительства в Государственную Думу законопроектов и обусловленная этим частота внесения поправок в один и тот же федеральный закон во многом связаны, на мой взгляд, и с его недоработками в процессе прохождения в Аппарате Правительства РФ, а в дальнейшем – и в палатах Федерального Собрания.

В результате даже Конституционный Суд РФ, выявляя в своих постановлениях и определениях конституционно-правовой смысл отдельных положений действующих законов, вынужден толковать обжалуемую норму федерального закона во взаимосвязи с целым комплексом внесенных в нее (нередко вскоре после принятия) дополнений и изменений. Так, в Определении Конституционного Суда РФ по жалобе гр. Н.Ф. Репы разъясняется, что установленное п. 50 ст. 35 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 22 августа 2004 г. правовое регулирование не предполагает лишение медицинских работников федеральных специализированных медицинских учреждений, работающих и проживающих в сельской местности, жилищно-коммунальных льгот, которыми они пользовались на основании с. 2 ст. 63 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан²⁹.

Стоит ли удивляться при таком функционировании организационного фактора законодательной техники в парламенте РФ, что гр. Н.Ф. Репа на протяжении ряда лет не мог добиться без поддержки Конституционного Суда РФ реализации принадлежащих ему социальных прав.

Избежать этого, хотя и структурного, но весьма существенного, дефекта организации законодательства, препятствующего надлежащему восприятию гражданским обществом принимаемых

²⁸ См.: Законодательная социология / Отв. ред. В.П. Казимирчук и С.В. Поленина. М., 2010.

²⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 12. Ст. 1403.

законов, могло бы использование применявшейся в советские времена практики периодического полного переопубликования объемных по масштабам законов с учетом всех внесенных в него изменений и уточнений. Ныне эта работа осуществляется с помощью системных операторов Интернета и справочно-консультативных компаний, таких как “КонсультантПлюс”, “Гарант” и др., что не исключает, пусть и теоретически, возможности появления тех или иных ошибок. При этом нельзя упускать из виду тот факт, что сам объем вносимых в действующие законы изменений и дополнений бывает время от времени весьма значительным³⁰.

Выпрямлять (по мере возможности) ситуацию с излишней множественностью поступающих в Государственную Думу законопроектов и с их далеко не всегда высоким качеством – одна из основных задач парламентских комитетов и комиссий, которые должны наряду с этим контролировать, а в необходимых случаях сдерживать нормотворческую активность и своих коллег-депутатов.

Что касается достижения уровня надлежащей социальной обоснованности принимаемых законов, то решение данной задачи невозможно без учета в ходе подготовки законопроектов оценки поступающих в нижнюю палату Федерального Собрания законодательных предложений, заключений заинтересованных министерств и ведомств и проведения в той или иной форме опросов широких слоев населения и различных иных субъектов гражданского общества. Только при соблюдении этих условий может быть реализован конституционный принцип народовластия, высшим непосредственным выражением чего являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. Конституции РФ).

На федеральном уровне референдумы, с помощью которых реализуется информационный фактор законотворчества, проводятся в Российской Федерации крайне редко. Это связано с наличием у референдумов, как формы осуществления гражданами конституционного права на участие в управлении делами государства (ч. 2 ст. 32 Основного закона), не только ряда достоинств, но

и недостатков. К числу последних относится узкая запрограммированность возможных ответов, чаще всего в форме “да” или “нет”³¹. Зарубежный опыт, в особенности швейцарский, показывает, что это касается и народных опросов³².

В постсоветской России проводившиеся в СССР всенародные обсуждения законопроектов возобновились по инициативе Президента РФ лишь в начале второго десятилетия XXI в. в качестве одного из способов модернизации страны и общества, хотя возможность проведения такого рода опросов была предусмотрена в Регламенте Государственной Думы уже с момента её создания.

Следует, однако, учитывать существенное новшество в методике проведения опросов населения в современных условиях. Указом Президента РФ от 9 февраля 2011 г. предложено проводить широкие общественные обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, виртуально – с помощью Интернета и иных технических средств массовой информации и коммуникации³³. На наш взгляд, такой способ выявления общественного мнения граждан Российской Федерации по законопроектам при всей его современности станет практически достоверным применительно ко всем слоям населения России независимо от их возраста, места жительства и финансового состояния не раньше чем через десять – пятнадцать лет.

Действие научного фактора в процессе законотворчества проявляется в участии научных учреждений и отдельных специалистов в подготовке и доработке законопроектов, в проведении сравнительно-правовых и иных научно-методических и прикладных разработок, в сборе и использовании научных рекомендаций. Именно на этой основе должна формироваться и претворяться в жизнь правовая и социально-экономическая внутренняя и внешняя политика страны, тем более в условиях модернизации и неразрывно связанных с ней

³⁰ Так, Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный закон “Об электроэнергетике” и Федеральный закон “Об особенностях функционирования энергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием Федерального закона “Об электроэнергетике”» от 26 июля 2010 г. опубликован на 17 страницах Собрания законодательства (см.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4156).

³¹ См.: Петухова Н.В. Правовые ограничения инициирования, назначения и проведения референдумов в Российской Федерации: понятия и система // Гос. и право. 2010. № 10. С. 112–115.

³² См.: Поленина С.В. Правотворчество и народовластие // Власть и общество. Материалы IX Всероссийской научно-практич. конференции “Государство, право, управление”. М., 2010. С. 211, 212.

³³ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 939; Известия. 2011. 10 февр.

развития и упорядочения информационно-коммуникационных связей³⁴.

Следует согласиться с мнением С.И. Семилетова, что уже существующее многообразие общественных отношений в сфере инфокоммуникаций не только относится к области гражданского и иных отраслей частного права, но и попадает в сферу публичных, в частности административных, правоотношений³⁵. Последнее обстоятельство особенно важно учитывать в свете проводимого в настоящее время обновления Гражданского кодекса РФ.

К числу обеспечивающих (процессуальных) социальных факторов относится и программирующий фактор, который может быть назван также фактором планирования и прогнозирования развития законодательства. Этот фактор отражает уровень плановой организации подготовки законопроектов и степень использования прогнозов развития законодательства.

Как известно, Государственная Дума дважды в год принимает примерные программы законопроектной работы – соответственно, на весеннюю и на осеннюю сессии. Наряду с этим утверждаются календарные планы рассмотрения конкретных законопроектов на ближайший месяц.

Примерно так же организован план работы Совета Федерации, хотя он нередко включает наряду с рассмотрением законопроектов и проведение некоторых других мероприятий, например мониторинга правового пространства и правоприменительной практики либо мероприятия по противодействию коррупции.

Правительством РФ утверждаются федеральные целевые программы, например “Русский язык (2006–2010)”, “Юг России (2008–2012)”, “Мировой океан” (1998) и др., а также подпрограммы к федеральным целевым программам, например подпрограмма “Создание системы кадастра недвижимости (2006–2011 гг.)” федеральной целе-

вой программы “Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002–2008)”.

Немалое распространение имеют утверждаемые распоряжением Правительства РФ концепции отдельных федеральных целевых программ, например принятые в 2010 г. Концепция федеральной целевой программы “Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу”, Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2020 г. и др.

К сожалению, частота принятия, масштабы и широта объема и продолжительности действия издаваемых на уровне высших органов государственной власти РФ федеральных планов, программ и тем более концепций, в том числе определяющих пути развития российского законодательства, далеко не всегда адекватны планируемому на их основе результатам. Это не случайно, поскольку на перспективу в 10–20 лет возможно реально фиксировать лишь прогнозы, а не конкретные планы развития общественных отношений.

В юридической литературе справедливо отмечается, что, если наша страна действительно собирается модернизироваться, нужно как можно быстрее перестать заниматься самообманом и начать выстраивать планы не на 20 лет, а на 1–2 года; определять цели не в “осваиваемых средствах”, а в реальных производственных показателях; четко устанавливать ответственных и жестко спрашивать за провалы, находя и наказывая виновных. Только в этом случае Россия сможет выйти из нынешнего придуманного мира и вернуться в тот настоящий, в котором только и делается подлинная модернизация и развитие которого отражается реальными новостями, представляющими людям факты, а не замыслы³⁶.

³⁴ См.: Семилетов С.И. Правовые проблемы инфокоммуникаций в России // Гос. и право. 2010. № 8. С. 63–73.

³⁵ См.: там же. С. 70–73.

³⁶ См.: Иноземцев В. Страна Фантазия // Известия. 2010. 9 нояб.