

ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: ПОНЯТИЕ И СООТНОШЕНИЕ СО СМЕЖНЫМИ ЮРИДИЧЕСКИМИ КАТЕГОРИЯМИ

© 2010 г. А. П. Мазуренко¹

Curantes jura juvant

(Законы помогают тем, кто о них заботится)

Проблемы правотворческой политики относительно недавно стали предметом научных изысканий². Актуальность исследования этих проблем налицо. Они определяются прежде всего тем обстоятельством, что сформулированные в Конституции страны принципы формирования отечественной системы права предоставили широкое поле для правотворческой деятельности не только на федеральном, но также на региональном и муниципальном уровнях. Данное положение породило весьма многообразную и противоречивую практику правотворческого процесса в центре и на местах, что свидетельствует об отсутствии скоординированной политики государства на столь важном направлении его общего правового развития.

С сожалением приходится признать, что качественное состояние российского законодательства в последние годы является предметом постоянной критики. Его критическая оценка на федеральном и региональном уровнях распространена не только среди научной общественности, но и у широких слоев населения. Чаще всего речь идет

о бессистемности законодательства, излишней множественности законов и подзаконных актов, их внутренней противоречивости и несогласованности³.

За годы работы Федерального Собрания РФ принято множество федеральных законов. При этом интенсивность законотворческого процесса не только не снижается, а напротив, продолжает увеличиваться. С развитием опыта законотворческой деятельности совершенствуются и механизмы, призванные обеспечить высокое качество принимаемых законов, их теоретическую проработанность и практическую применимость. Создана целая система фильтров, через которую должен пройти законопроект, чтобы стать действующим нормативным актом. Эту систему обслуживают сотни высококвалифицированных специалистов, десятки специализированных организаций. Подготовлены официальные научно-методические рекомендации по юридической технике оформления нормативных предписаний⁴.

¹ Профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Кавказского филиала Московского гуманитарно-экономического института, кандидат юридических наук.

² См., например: *Поленина С.В.* Правотворческая политика // Росс. правовая политика. Курс лекций / Под ред. Н.И. Мазурова и А.В. Малько. М., 2003. С. 180–198; *Исаков Н.В.*, *Мазуренко А.П.* Правотворческая политика: общетеоретический аспект / Под ред. А.В. Малько. М.–Мин. Воды, 2005; *Мазуренко А.П.* Региональная правотворческая политика / Под ред. А.В. Малько. Ставрополь, 2006; *Селиванова Е.С.* Понятие и приоритеты российской правотворческой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 2. С. 140–146; *Золотухина Т.А.* Правотворческая политика Российского государства // История государства и права. 2008. № 15. С. 13–15; *Мазуренко А.П.*, *Лаврик А.Ю.* Актуальные проблемы формирования института правотворческой политики / Под ред. А.В. Малько. М., 2009; *Малько А.В.* Правотворческая политика как средство предупреждения и устранения ошибок в законодательстве // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах. Материалы Международного научно-практического “круглого стола” (29–30 мая 2008 г.) / Под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. М., 2009. С. 26–41 и др.

³ См.: *Поленина С.В.* Правотворческие ошибки в свете факторного анализа законодательства // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах. С. 67.

⁴ Учеными Института законодательства и сравнительного правоведения в 2000 г. издано научно-практическое пособие “Законодательная техника”, в котором сосредоточены методические материалы по различным вопросам правотворческой деятельности. Обширный методический и теоретический материал по вопросам правотворческой техники содержится в сборниках “Проблемы юридической техники современной России: состояние, проблемы, совершенствование” / Под ред. В.М. Баранова, подготовленных Институтом “Открытое общество” и Нижегородской академией МВД России в 2000 и 2001 гг.; 20 ноября 2003 г. Советом Государственной Думы Федерального Собрания РФ утверждены Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов // <http://www.duma.gov.ru>; с 2007 г. Нижегородским исследовательским научно-прикладным центром “Юридическая техника” издается ежегодник “Юридическая техника”, на страницах которого обсуждаются теоретические и методологические проблемы техники оформления нормативных предписаний.

В этих условиях логично было бы предположить, что качество принимаемых законов должно повышаться. Между тем оказывается, что далеко не во всех случаях содержание законодательных актов юридически безупречно⁵. Об этом, в частности, свидетельствуют данные ежегодных докладов Совета Федерации Федерального Собрания РФ о состоянии законодательства в Российской Федерации. Так, из 337 принятых в 2007 г. федеральных законов, 259 (или 77,15 %) явились законами о внесении изменений и дополнений в действующие законодательные акты⁶. Еще более удручающая ситуация складывается в регионах России.

Все это говорит, о пока еще весьма не высоком качестве нормативно-правовых актов, обладающих высшей юридической силой, о большом количестве правотворческих ошибок и иных просчетов в правовом регулировании. Многие системные правотворческие ошибки связаны с недостаточным использованием или отсутствием в арсенале субъектов правотворчества инструментов и процедур, обеспечивающих качественную экспертизу сложных законопроектов, в том числе проверку их основных положений на соответствие принципам построения права, стратегическим целям и приоритетам государственной политики⁷.

Такое состояние дел диктует необходимость изучения особенностей, выявления сущности и разработки основных направлений правотворческой политики как важного способа оптимизации правотворчества в Российской Федерации. О необходимости выстраивания подобной политики говорят известные специалисты, высказывая “пожелание скорейшего появления в нашей стране подлинной правовой политики в форме соответствующих концепций, программ и стратегий”, которые “должны строиться не только по отраслям и институтам законодательства, но и по сферам государственно значимой деятельности, включая правотворчество”⁸.

В этой связи исследование проблем правотворческой политики является одним из перспективных направлений в теории государства и права. Но, к сожалению, данная тема еще не нашла своего должного освещения в отечественной правовой науке. И хотя термин “правотворческая политика” можно встретить в юридической литературе и даже в стандарте научной специальности 12.00.01, используется он подчас как сам собой разумеющийся, без глубокого теоретического обоснования его природы, особенностей и структуры. Достаточно сказать, что в науке до сих пор не выработано сколько-нибудь устойчивого определения данного понятия.

На наш взгляд, базовой (сущностной) основой формирования правотворческой политики является политика правовая. Похожей точки зрения придерживается и С.В. Поленина: “Будучи закрепленной в преамбулах, определениях и статьях законов и иных нормативных правовых актов, правовая политика приобретает наиболее ясную и доступную для широкого обозрения и ознакомления населением форму”⁹. Не будет преувеличением сказать, что правовая политика – явление уникальное. Его исключительность состоит (в первую очередь) в объективной одновременной принадлежности и к праву, и к политике¹⁰.

В научной литературе существует большой плюрализм мнений по поводу содержания данного понятия. Наиболее удачный, с нашей точки зрения, подход к его определению демонстрируют в своих работах на эту тему Н.И. Матузов и А.В. Малько. Так, Н.И. Матузов считает, что правовая политика, будучи одной из разновидностей политики вообще (как родового понятия), представляет собой комплекс мер, идей, задач, целей, программ, методов, реализуемых в сфере действия права и посредством права¹¹. Приведенное определение достаточно полно отражает сущность интересующего нас явления, так как, с одной стороны, показывает органическую связь правовой политики с идеями, задачами и установками, нацеливающими на изучение данного

⁵ См. подробнее: Херсонцев А.И. Дефекты правотворчества и качество законодательных актов // Росс. юридический журнал. 2007. № 1. С. 89–90.

⁶ См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ “О состоянии законодательства в Российской Федерации в 2007 году” // <http://www.council.gov.ru>.

⁷ См.: Комаров С.А., Козлова Н.В. Оптимизация федерального и регионального законотворчества: постановка проблемы и возможные пути решения // Государство, право, управление – 2007. Материалы VII Всероссийской научно-практической конференции / Отв. ред. С.И. Некрасов. М., 2007. С. 29.

⁸ Поленина С.В., Баранов В.М. Формирование правового пространства России в условиях глобализации: состояние и технико-юридические проблемы совершенствования законо-

дательства (Вместо предисловия) // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации. Сборник статей / Под ред. С.В. Полениной, В.М. Баранова, Е.В. Скурко. М., Н.Новгород, 2007. С. 11.

⁹ Поленина С.В. Правотворческая политика. С. 180.

¹⁰ См.: Коробова А.П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России. Дисс. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. С. 45.

¹¹ См.: Матузов Н.И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С. 28.

политико-правового феномена, а с другой – ориентирует на реализацию стратегических и тактических решений в сфере действия права и посредством права.

По мнению А.В. Малько, “правовая политика – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и муниципальных органов по совершенствованию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры в жизни общества и личности”¹². Научная ценность данного определения состоит в том, что, во-первых, правовая политика понимается здесь как реальная деятельность определенных субъектов; во-вторых, важнейшей характеристикой такой деятельности является ее системный характер; в-третьих, такое понимание правовой политики позволяет подойти к этому явлению как к результату абстрагирующей работы мышления и поставить понятие и категорию “правовая политика” в ряд значимых, занимающих подобающее место в общей теории государства и права.

Похожей точки зрения придерживается И.С. Морозова, подразумевающая под правовой политикой деятельность государства по созданию правовых условий для возникновения и функционирования выгодных для него процессов и изменений, происходящих в обществе¹³. Данная позиция близка автору, но, как представляется, в ней не достаёт указания на стратегическую направленность этой деятельности, ее планомерный характер. Ведь любая политика, будь то в сфере права, экономики, науки, образования, подразумевает не только сиюминутную, повседневную, текущую деятельность, но, как справедливо отмечается в литературе, “настоящая политика связана с опережением обстоятельств, с предвидением новых “ходов” реальности, предполагает научное прогнозирование, планирование и т.п.”¹⁴. Под политикой в массовом сознании всегда понимается деятельность не только научно обоснованная, но стратегически выверенная, планируемая на пер-

спективу и проводимая в жизнь в соответствии с заранее разработанным замыслом.

Как известно, “право есть средство управления и проведения политики в жизнь”¹⁵. Данное положение можно усилить тем, что право есть механизм осуществления легитимной политической власти, ссылаясь при этом на его управленческие и социальные характеристики: 1) открытый и гласный характер норм; 2) многообразие применяемых в рамках права санкций; 3) четкое разделение и жесткая фиксация прав и обязанностей участников правоотношений; 4) относительная стабильность правовых норм; 5) “одномерность” закона, который выступает всеобщей, равной мерой для всех.

В этой связи особо подчеркнем, что именно идея о том, что право есть средство управления и проведения политики в жизнь, легла в основу разработки теоретических основ, практического формирования и реализации правовой политики. Более того, правовая политика стала пониматься не только как “средство управления”, но и как “средство ограничения власти законом”. Как справедливо замечает Н.В. Путило, “феномен правовой политики присущ любому государству. Только с “высот” правовой политики возможен серьезный разговор о легитимности государственной власти”¹⁶.

Основываясь на изложенном, можно говорить о том, что правовая политика по своему содержанию есть сложный феномен, имеющий двойственную природу. С одной стороны, его смысл состоит в том, что это политика, основанная на праве, а с другой – это право, используемое в качестве средства властвования и управления в политической сфере общества.

На наш взгляд, *под правовой политикой следует понимать сложное явление правовой действительности, формирующееся в результате научно обоснованной и системной деятельности государственных структур и субъектов гражданского общества, направленной на выработку и реализацию стратегических целей и тактических задач правового регулирования и политического руководства обществом.*

По мнению специалистов, “правовая политика при всем многообразии характеристик и определений понимается и воспринимается в обществе

¹² Малько А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С. 15.

¹³ См.: Морозова И.С. Место и роль льгот в правовой политике государства // Правоведение. 1997. № 4. С. 150.

¹⁴ Малько А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь. С. 17.

¹⁵ Лившиц Р.З. Государство и право в современном обществе (Новые подходы к узловым проблемам теории государства и права) // Теория права: новые идеи. М., 1991. С. 21.

¹⁶ Путило Н.В. Правовая политика современного демократического государства // Социология права / Под ред. В.М. Сырых. М., 2002. С. 128.

прежде всего как политика правотворческая”¹⁷. Однако, несмотря на то что ее базовую основу составляет политика правовая, по нашему глубокому убеждению, исследуемое явление имеет свою самостоятельность и даже суверенность. Определяющим аргументом подобного статуса правотворческой политики служит то, что, во-первых, она формируется и реализуется в наиболее важной правовой сфере – правотворческой, устанавливая при этом ее нормативно-концептуальные основы. Во-вторых, такая политика оказывает мощное воздействие на неправовые сферы общества (экономическую, социальную и др.), где с помощью присущих ей средств и методов способствует решению важнейших государственных задач.

Правотворчество, его оптимизация должны всегда находиться во главе угла государственно-управленческой деятельности. В данном контексте можно согласиться с мнением о том, что правотворческая политика есть путь к усовершенствованию правотворчества, к его оптимизации¹⁸. Отсюда следует вывод, что правотворчество выступает объектом воздействия правотворческой политики, в связи с чем необходимо коротко остановиться на вопросах современного понимания этой юридической категории.

В научной литературе оно рассматривается с различных позиций. Так, А.С. Пиголкин считает, что правотворчество есть форма государственной деятельности, направленной на создание правовых норм; процесс создания и развития действующего права как единой и внутренне согласованной системы общеобязательных норм¹⁹. По мнению В.М. Сырых, под правотворчеством понимается деятельность государственных органов, а в случаях, предусмотренных законодательством, – и других лиц по подготовке и принятию норм права²⁰. О.В. Попов отмечает, что правотворчество – это завершающая стадия формирования права, разновидность государственного руководства обществом, выражающаяся в интеллектуальных и волевых актах правотворца, направленных на изменение действующей системы правовых норм, внесение в нее новшеств с целью поддержания динамизма права и обеспечения правового упорядочения юридически значимых сторон социальной жизнедеятельности, объективным ре-

зультатом которых выступают новые нормы права или предписания об отмене правовых норм²¹.

Большинство авторов обращают внимание на то, что правотворчество представляет собой “деятельность” или “действие”²². Так, А.Ф. Черданцев считает, что “правотворчество – это совокупность актов, действий”²³. Другие исследователи указывают, что “правотворчество – это специфическая, требующая особых знаний и умений интеллектуальная деятельность”²⁴.

Именно в правотворчестве, по словам С.С. Алексеева, находят концентрированное, “конечное” выражение две главные составные процесса правообразования – объективно обусловленные требования социальной жизни, с одной стороны, и активная творческая деятельность компетентных органов по выработке и включению тех или иных норм в действующую правовую систему – с другой²⁵.

Похожей точки зрения придерживается Л.П. Рассказов, который рассматривает правотворчество в узком и широком смыслах. По его мнению, в узком смысле правотворчество – это процесс непосредственного создания, изменения или отмены правовых норм... В качестве синонима понятия “правотворчество в широком смысле” употребляется термин “правообразование”. Оно включает в себя не только собственно правотворческий, но и весь предшествующий ему подготовительный процесс формирования права²⁶.

Как отмечалось выше, целью правотворчества являются поддержание динамизма права и властное упорядочение юридически значимых сторон жизнедеятельности общества, организация поведения людей. Речь в данном случае идет о приведении системы правовых норм в состояние, соответствующее потребностям правового регулирования на конкретном этапе развития общест-

¹⁷ Поленина С.В. Правотворческая политика. С. 180.

¹⁸ См.: Малько А.В. Правотворческая политика как средство предупреждения и устранения ошибок в законодательстве. С. 32.

¹⁹ См.: Общая теория права / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 1996. С. 20.

²⁰ См.: Сырых В.М. Теория государства и права. Учебник для вузов. М., 2005. С. 175.

²¹ См.: Попов О.В. Понятие и виды правотворчества // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 1999. № 7. С. 42.

²² См., например: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 309; Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. М., 1997. С. 289; Венгеров А.Б. Теория государства и права. Учебник. М., 1998. С. 504; Черданцев А.Ф. Теория государства и права. Учебник. М., 1998. С. 504; Теория государства и права. Учебник / Отв. ред. А.В. Малько. М., 2007. С. 185 и др.

²³ Черданцев А.Ф. Теория государства и права. Учебник. М., 1998. С. 504.

²⁴ Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. С. 289.

²⁵ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 309.

²⁶ См.: Рассказов Л.П. Теория государства и права. Учебник для вузов. М., 2009. С. 312–313.

ва, об обеспечении властного упорядочения социальной действительности. Отсюда можно сделать вывод, что правотворчество представляет собой постоянно длящийся процесс совершенствования действующих норм права, который осуществляется в рамках установленных процессуальных норм (процедур), содержащихся в Конституции, регламентах, уставах и т.п., и заключается в принятии новых норм права, отмене либо совершенствовании старых путем внесения изменений и дополнений. Таким образом, в самом сжатом виде можно предложить следующее определение данной юридической категории: *под правотворчеством следует понимать завершающий этап правообразования, состоящий в деятельности уполномоченных субъектов по созданию, изменению и отмене правовых норм в целях урегулирования общественных отношений.*

Исходя из сказанного, на наш взгляд, нет никаких оснований для отождествления понятий “правотворчество” и “правотворческая политика”. Некоторые исследователи идут еще дальше. Так, например, Т.А. Золотухина считает, что правотворчество представляет собой составную часть правотворческой политики, которая, вместе с тем, – шире по объему и включает в себя не только процесс собственно создания, изменения и отмены правовых норм, но и деятельность по формированию и управлению правотворческим процессом, выработку концепций, идей правотворчества, приоритетов, целей, задач правотворческой деятельности²⁷. Похожей точки зрения придерживается Е.С. Селиванова, которая отмечает, что в основе правотворческой политики должна лежать определенная концепция, предполагающая представления о целях правотворческого процесса и методах воздействия на него²⁸. Такая концепция, безусловно, необходима. Она должна стать доктринальным документом, призванным играть роль четкого ориентира для субъектов правотворческого процесса, определяющего стратегию правотворческой деятельности на отдаленную и ближайшую перспективу.

Здесь необходимо заметить, что понятие “стратегия” в отношении законодательства и правотворчества в целом встречается довольно часто²⁹.

²⁷ См.: Золотухина Т.А. Правотворческая политика Российского государства // История государства и права. 2008. № 15. С. 13.

²⁸ См.: Селиванова Е.С. Понятие и приоритеты российской правотворческой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 2. С. 141.

²⁹ Наряду с термином “стратегия правотворчества” применяются и некоторые иные термины: “стратегия зако-

Так, О.А. Гаврилов под стратегией правотворчества понимает систему взаимосвязанных и взаимозависимых мер, направлений развития правовых институтов и отраслей, планов, прогнозов, способствующих гармоничному и планомерному процессу законодательства на базе учета всех политических и экономических факторов. По его мнению, эффективная стратегия правотворчества должна опираться на получение и использование прежде всего долгосрочных юридических и социальных прогнозов. Т.Н. Рахманина считает, что для принятия решения о разработке конкретного законопроекта немаловажное значение имеют стратегия законодательной деятельности и правильно выбранные ее приоритеты³⁰. А.М. Голощапов видит роль государственно-правовой стратегии в том, чтобы координировать и направлять все правовые действия и законодательские ресурсы органов государственной власти на достижение политических, правовых, экономических и социальных целей³¹.

Приведенные точки зрения подтверждают, что правотворческая стратегия и правотворческая политика – тесно связанные юридические категории. В то же время, следует признать, что они далеко не тождественны. На наш взгляд, правотворческая политика – понятие более широкое. Данное заключение основывается на том, что по своей сути такая политика является не только стратегией, но и тактикой в сфере правотворчества. Помимо планирования и прогнозирования, она включает в себя такие обязательные элементы, как научное обоснование, учет общественного мнения, экспертное и методическое обеспечение законодательной деятельности, системный подход в сфере правового регулирования и др., с помощью которых решаются стоящие перед ней тактические задачи.

На эту особенность в отношении правовой политики в целом обращает внимание Н.В. Исаков, подчеркивающий, что “правовая политика в идеале должна иметь свою стратегию и тактику,

нодательства”, “стратегия развития правовой системы”, “законодательная стратегия” и др. (см.: Правовая система социализма: проблемы функционирования и развития // Сов. гос. и право. 1986. № 8. С. 5–6; Гаврилов О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993. С. 26–27; Голощапов А.М. Место и роль Государственной Думы в функционировании государственно-правовой стратегии // “Черные дыры” в российском законодательстве. 2004. № 1. С. 429–433 и др.

³⁰ См.: Рахманина Т.Н. Организация и методика подготовки законопроектов // Законодательство в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 191.

³¹ См.: Голощапов А.М. Указ. соч. С. 430.

ясные и обоснованные цели и соответствующие средства их достижения... Правовые идеи стратегического характера могут стать выполнимыми, если их реализацию обеспечивают продуманные на основе правовой политики решения, задачи и действия тактического характера. Поэтому в тактическом плане правовая политика решает ближайшие задачи³². Учитывая, что правовая политика служит базовой (сущностной) основой политики правотворческой, можно вполне обоснованно говорить о том, что последняя является одновременно тактикой и стратегией в сфере правотворчества. Отсутствие тактических задач, а также стратегических концептуальных идей и целей, основанных на долгосрочном прогнозе, говорит об отсутствии правотворческой политики. В подобном случае нет и не может быть никакой политики, но есть лишь ее видимость.

В то же время, несмотря на органическую связь с правовой, правотворческая политика должна иметь свои долгосрочные цели, осуществляться на основе особых, в том числе присущих только ей, принципов, использовать специфические формы и методы, направленные на достижение конкретных результатов, соответствующих основным приоритетам российской правовой политики. Следовательно, правотворческая политика, будучи, с одной стороны, самостоятельным политико-правовым явлением, с другой – выступает как особый вид правовой политики и мощное средство преобразования общества в рамках правового поля.

Характеризуя специфику правотворческой политики, обратим внимание на то, что она отличается сложностью и многообразием структуры. Среди видов правотворческой политики можно выделить законотворческую и подзаконную (нормотворческую) политику, текущую и перспективную, позитивную и негативную правотворческую политику. Речь также может идти об отраслевой правотворческой политике и о правотворческой политике применительно к различным сферам деятельности либо в отношении тех или иных категорий граждан. Важным основанием классификации правотворческой политики является видовое деление в соответствии с уровнями ее организации, где можно выделить федеральную, региональную и муниципальную правотворческую политику. В зависимости от субъектного состава она может быть подразделена на правотворческую политику органов государства,

санкционированную (делегированную) и правотворческую политику, осуществляемую с непосредственным участием населения.

Исходные принципы правотворческой политики, общие перспективы, основные направления и стратегия развития законодательства в концептуальном виде закреплены в Конституции РФ. Вместе с тем, помимо конституционных правотворческая политика, на наш взгляд, должна базироваться и на таких специфических принципах, как научная обоснованность, гласность, предсказуемость и системность³³. Казалось бы, эти принципы совпадают с основными принципами правотворчества. Однако по отношению к правотворческой политике они имеют свою направленность, поскольку предвосхищают и опосредуют деятельность по непосредственному формированию новых норм права. Специфика этих принципов для правотворческой политики заключается также в том, что здесь они применяются комплексно, в объективном единстве, без чего невозможно обеспечить эффективность их воздействия на правотворческий процесс. Для данной политики они особо значимы именно потому, что взаимосвязаны и взаимообусловлены. Только применяемые вместе, названные принципы дают эффект, обеспечивают принятие целесообразных, легитимных, научно обоснованных законов и иных правовых актов. Отступление от них ведет к произвольным и ошибочным решениям, излишним затратам труда, времени, энергии правотворцев, снижению эффективности правового регулирования.

Из сказанного вытекает, что четкая, целостная и последовательная правотворческая политика есть необходимая предпосылка эффективности законодательной и иной правотворческой деятельности, основной целью которой должно быть решение социальных, экономических, политических и иных задач на различных уровнях правового регулирования. Для того чтобы указанная цель могла претворяться в жизнь, нужно, чтобы не только правотворческая деятельность, но и положенная в ее основу правотворческая политика формировались путем выявления существенных потребностей в правовой регламентации определенных областей общественных отношений в интересах населения всей страны, входящих в Федерацию субъектов и муниципальных образований, а также при условии органичного, непротиворечивого

³² *Исаков Н.В.* Основные приоритеты современной российской правовой политики / Под ред. В.А. Казначеева. Петербург, 2003. С. 32.

³³ О принципах правотворческой политики см.: *Исаков Н.В., Мазуренко А.П.* Правотворческая политика: общетеоретический аспект. С. 70–80.

вхождения данного закона или иного правового акта в систему законодательства³⁴.

Как справедливо отмечается в литературе, такая система исторически складывается в любом цивилизованном обществе, поскольку призвана обеспечивать потребность упорядоченности, единообразия процедурных процессов (порядка) правового регулирования. В силу своей природы и функций система актов должна развиваться в направлении логической законченности, непротиворечивости, целостности. Данная система должна иметь оптимальные рычаги стабильности и формализованности, четкости и ясности, иерархической и внутренней согласованности³⁵.

В свое время, будучи председателем Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Е. Строев высказывался за увеличение числа системных актов, четко связанных друг с другом стратегическим замыслом³⁶. «Для создания правовой базы долгосрочной государственной политики, – отмечает, в частности, нынешний председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ С. Миронов, – необходимо принципиально изменить подход к организации законотворчества, отказать от практики, ориентированной на принятие отдельных законов, и перейти к методологии формирования системы законодательства, создать постоянно действующие механизмы как общего характера, дающие системные ориентиры для всего законодательства, так и обеспечивающие системность каждой стадии жизненного цикла законов»³⁷.

Решению этих задач призвано служить повсеместное внедрение и совершенствование плановых начал такой политики³⁸. Планирование правотворческих работ не только на краткосрочную, но и на долгосрочную перспективу с учетом стратегических целей развития государства и общества позволит минимизировать лоббистское влияние отдельных заинтересованных субъектов на правотворческий процесс и создаст условия для эффективного регулирования соответствующей сферы общественных отношений.

На наш взгляд, с верностью приведенных тезисов трудно спорить, поскольку только системный подход к формированию и внесению изменений в действующее законодательство в ходе правотворческого процесса может обеспечить его непротиворечивость и внутреннюю согласованность. В подобном случае мы можем надеяться на создание действительно эффективного механизма правового регулирования, что весьма актуально для современной России.

Как можно заметить, исследование проблем правотворческой политики тесно связано с таким понятием, как правотворческий процесс, который является основой законодательной и иной правотворческой деятельности и поэтому также выступает объектом воздействия правотворческой политики. Так, по мнению Е.С. Селивановой, правотворческая политика – деятельность по формированию и управлению правотворческим процессом³⁹. В этой связи следует коснуться вопроса о соотношении данных понятий и прежде всего указать на существующие между ними различия, дабы избежать возможного их смешения.

Первое, на что следует обратить внимание, – то, что правотворческий процесс – строго регламентированная процедура, или, иными словами, порядок осуществления права правотворческой инициативы, рассмотрения, принятия, подписания, официального опубликования и вступления в силу законов и иных нормативно-правовых актов, в то время как содержание правотворческой политики составляют стратегия и тактика деятельности ее субъектов по созданию необходимых условий для эффективного правотворчества. Не требуется объяснять, что сфера указанной деятельности гораздо шире.

Следующее отличие – круг субъектов правотворческого процесса и правотворческой политики. Так, субъектами правотворческого процесса следует признать лишь тех лиц, которые обладают правом правотворческой инициативы. Что же касается круга субъектов правотворческой политики, то он включает в себя гораздо большее количество участников. Такими субъектами являются: народ (население страны, региона, муниципального образования), депутаты всех уровней, работники аппаратов представительных и исполнительных органов власти, негосударственные (в том числе муниципальные) органы, различные институты гражданского общества (политические партии, общественные организации, объединения, фонды, ассоциации), представители научной общественности и т.д.

³⁴ См.: Поленина С.В. Правотворческая политика. С. 182.

³⁵ См.: Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности. СПб., 1991. С. 55–56.

³⁶ См.: Строев Е. Прошла пора выживания, наступила пора созидания // Парламентская газета. 2001. 24 июля.

³⁷ Миронов С. Правовое поле у страны едино // Парламентская газета. 2002. 22 янв.

³⁸ Об этом подробнее см.: Мазуренко А.П. Планирование и прогнозирование как основные методы правотворческой политики // Вестник научных трудов Нижнекамского филиала Московского гуманитарно-экономического института. Казань, 2008. С. 149–152.

³⁹ См.: Селиванова Е.С. Указ. соч. С. 141.

Кроме того, к важнейшим различиям правотворческого процесса и правотворческой политики следует отнести соответствующие цели и методы их достижения. Так, если целью правотворческого процесса является упорядочение (регламентация) принятия нового, изменение или отмена действующего конкретного нормативного акта, то целью правотворческой политики выступает обеспечение условий для создания научно обоснованного, сбалансированного и системного массива нормативных актов. Основными методами, используемыми при этом, являются: прогнозирование развития законодательства, планирование правотворческих работ, научная экспертиза законопроектов, публичные слушания, оценка эффективности (мониторинг) правотворческой деятельности с целью определения перспектив ее дальнейшего совершенствования и др.

В этой связи важно создавать в правотворческих структурах более открытую атмосферу, более прозрачную обстановку, активнее включать в работу продуктивные механизмы общественных экспертиз и обсуждений законопроектов, а также учета общественного мнения при их подготовке и принятии. К сожалению, на сегодняшний день открытость законодательного процесса все еще остается недостаточной. Субъекты права законодательной инициативы и общество не имеют своевременной и полной информации о всех рассматриваемых в Государственной Думе законопроектах, о содержании отзывов и экспертных заключениях.

Исправлению ситуации призвано служить создание специального банка данных мониторинга законодательства и правоприменительной практики, ведение “досье закона”, обеспечивающего непрерывное информационное сопровождение закона от зарождения идеи, разработки и до прекращения его действия, что обоснованно предлагается в Докладе Совета Федерации Федерального Собрания РФ за 2007 г. Внедрение и развитие системы мониторинга позволят более детально планировать основные направления нормотворческой работы, обозначать те общественные отношения, которые должны войти в сферу правового регулирования, соотносить вновь принимаемые нормативные правовые акты с основными стратегическими ориентирами общероссийской правотворческой политики⁴⁰.

Здесь следует отметить, что формирование основ и тех или иных направлений правотворческой

политики начинается на доктринальном уровне. Ученые в своих исследованиях, экспертных заключениях, комментариях предлагают пути усовершенствования правотворчества, способы повышения результативности отдельных элементов нормотворческой деятельности⁴¹. Отсюда важнейшим условием оптимизации правотворческой политики, а следовательно, и принимаемых законов является их научное обоснование. Активизация роли науки в формировании правотворческой политики и в законотворчестве – необходимая предпосылка повышения качества принимаемых законов и эффективности содержащихся в них норм⁴².

Поскольку любой нормативный правовой акт нужен для позитивного регулирования общественных отношений, для того чтобы сдвинуть ситуацию в лучшую сторону, первое требование к качеству закона – обоснованное отражение общественных потребностей⁴³. В этой связи нужно создавать условия реального участия населения, институтов гражданского общества в процессе обсуждения и принятия законопроектов, возможности их влияния на содержание и качество принимаемых решений.

Представляется, что еще одной из задач правотворческой политики должна стать разработка проблемы ответственности за результаты правотворчества⁴⁴. За умышленное допущение правотворческих ошибок или за их умышленное обнаружение следует предусмотреть строжайшие санкции. Причем речь идет не только о поиске виновных и их наказании на уровне, например, аппаратов парламентских комитетов или аппаратов парламентов (федерального или субъектов Федерации) и не только на уровне экспертов, оценивающих качество законопроектов, но и на более высоких уровнях. Создание законодательной базы государства – дело чрезвычайной важности; даже невнимательность, случайность

⁴¹ См., например: *Исаков Н.В., Мазуренко А.П.* Экспертное заключение на концепцию проекта федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” // Федерация. 2006. № 7. С. 27–28.

⁴² См. подробнее: *Поленина С.В.* Правотворческая политика. С. 192.

⁴³ См.: *Ямшанов Б.* Ошибка в законе. Эксперты бьют тревогу: каждый седьмой правовой акт нуждается в исправлении // Росс. газ. 2007. 7 дек.

⁴⁴ Об этом подробнее см.: *Мазуренко А.П.* К вопросу о видах юридической ответственности за правотворческие ошибки // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах. Материалы Международного научно-практического “круглого стола” (29–30 мая 2008 г.) / Под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. М., 2009. С. 479–497.

⁴⁰ См.: *Малько А.В.* Правотворческая политика как средство предупреждения и устранения ошибок в законодательстве. С. 39.

здесь недопустимы⁴⁵. Введение конкретных мер ответственности за результаты правотворчества будет способствовать повышению качества и эффективности нормативных правовых актов, позволит предотвратить негативные последствия принятия незаконных решений.

Предпринятый анализ показывает, что правотворческая политика — явление сложное и неоднозначное. Основанная на правотворческой деятельности, она направлена на упорядочение правотворческого процесса и всестороннее совершенствование системы права. Залогом ее эффективности является то, что она использует инструменты правовой политики, составной частью, основным видом которой является. В то же время самостоятельность правотворческой политики подтверждается наличием признаков, отличающих ее от других видов такой политики (правоприменительной, правоинтерпретационной и др.). Исходя из сказанного, под **правотворческой политикой** следует понимать *особое явление политико-правовой действительности, выражающееся в научно обоснованной, планомерной и системной деятельности государственных органов и негосударственных структур, направленной на определение стратегии и тактики правотворчества, осуществляемой на различных уровнях правового регулирования в целях обеспечения необходимых условий для создания непротиворечивой и целостной системы права.*

Предложенное определение отражает идеальную модель рассматриваемого феномена и потому не позволяет забывать о многочисленных проблемах правотворческой политики, которые возникают в процессе ее формирования и реализации, что, в свою очередь, требует соответствующих усилий со стороны научного сообще-

ства по их дальнейшей теоретической разработке. Речь идет о таких ее элементах, как стратегия и тактика, планирование и прогнозирование, мониторинг и юридическая техника, научное обоснование и учет общественного мнения, экспертное и методическое обеспечение и т.д. Только в рамках целостной правотворческой политики все эти элементы упорядочиваются, приводятся в соответствующую систему, в которой каждый из них занимает свое место и играет свою роль. Именно соединение данных разрозненных инструментов и установление между ними необходимых системных связей позволяют повысить их эффективность, делают их оптимизирующее воздействие на правотворчество более заметным и результативным. В этом — одно из важнейших преимуществ подобного вида политики.

Таким образом, в нынешних условиях очевидна проблема активизации совершенствования правотворческой политики, что, в свою очередь, требует полномасштабного и комплексного изучения данного института, формирования его теоретической базы и основ практического использования накопленных знаний. Определенный объем работы в данном направлении уже проведен, однако это вскрыло и подняло на поверхность новые, не решенные пока вопросы, разрешение которых, по справедливому мнению ученых, является первоочередной задачей юридической науки⁴⁶.

В завершение следует подчеркнуть, что тенденции государственно-правового развития Российской Федерации таковы, что дальнейшее ее движение вперед может оказаться невозможным без опоры на научно обоснованную правотворческую политику, учитывающую как общефедеральные, так и региональные и местные особенности такого развития.

⁴⁵ См.: Лукашева А.В. Законотворческие ошибки // Гражданин и право. 2000. № 3. С. 36.

⁴⁶ См.: Золотухина Т.А. Указ. соч. С. 15.