

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

УДК 342.2(470+571)

НЕКОТОРЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ КАЧЕСТВЕННОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. А. Александрова,

*доцент кафедры конституционного и административного права,
Южно-Уральский государственный университет*

Рассмотрены элементы качественной характеристики законодательства РФ, которые играют немаловажную роль в совершенствовании единой правовой системы РФ, состоящей из ряда уровней, что способствует построению правового государства и реализации ст. 15 Конституции РФ.

Ключевые слова: мониторинг нормативных актов, правотворческая политика, законодательство, системность.

Закон, являясь регулятором общественных отношений, обязан отражать четкую, целостную и последовательную правотворческую политику как необходимую предпосылку эффективности законодательной и иной правотворческой деятельности общественного развития, выражая общую волю.

Одним из факторов достижения этого является повышение качественного состояния законодательства субъектов РФ, как и в целом в России, а в настоящее время применительно к проблемам развития нашего общества, в том числе правовой системы, – становятся мониторинг нормативных актов и экспертиза в законодательстве.

Проблемы качественной характеристики законодательства субъектов РФ определяются прежде всего тем, что предоставленные Конституцией РФ возможности для правотворческой деятельности, в том числе и на уровне субъектов России, на основе принципов формирования отечественной системы права, все же имеют многообразную и противоречивую практику правотворческого процесса в субъектах, да и на уровне РФ, что свидетельствует об отсутствии скоординированной политики государства общего правового развития. Ученые чаще всего называют бессистемность законодательства, излишнюю множественность законов и подзаконных актов, их внутреннюю противоречивость и несогласованность, недостаточное использование инструментов и процедур, которые обеспечили бы качественную экспертизу особенно сложных законо-

проектов и соответствие принципам построения правовой системы, целям и приоритетам государственной политики в РФ. Однако все же в государстве создана целая система разных рекомендаций¹, правил принятия и оформления правовых предписаний, некоторые закреплены законодательно, но по мнению специалистов, с которыми следует согласиться, хотелось бы скорейшего появления в нашей стране подлинной правовой политики – в форме программ, стратегий, концепций, строящихся не только по отраслям и институтам законодательства, но и по сферам государственно значимой деятельности, включая правотворчество². Это и есть проблемы правотворческой политики, которая ждет дальнейшего теоретического осмысления.

Термин «правотворческая политика» в юридической литературе встречается, хотя единого устойчивого определения не существует. Наиболее емкое определение дают 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 права³. 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 политико-правового феномена, а с другой –

ориентирует на реализацию стратегических и тактических решений в сфере действия права и посредством права.

Отсюда можно утверждать, что правовая политика по содержанию сложный организм, позволяющий ее рассматривать как политику, основанную на праве и как право, используемое в качестве средства властвования и управления в политической сфере общества. Отсюда правотворческая политика – это сложная правовая действительность, складывающаяся посредством научно обоснованной и системной деятельности в государстве, направленной на выработку и реализацию стратегических целей и тактических задач правового регулирования в политическом руководстве обществом.

В обыденной жизни в обществе «правовая политика» воспринимается как политика правотворческая. Однако это не совсем так⁴. Правотворческая политика – это путь к усовершенствованию правотворчества, к его оптимизации.

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 деятельности; правотворческая политика отличается сложностью и многообразием структуры.

Среди видов правотворческой политики можно выделить законотворческую и подзаконную (нормотворческую) политику, текущую и перспективную, позитивную и негативную. Можно выделить отраслевую политику применительно к различным сферам деятельности либо в отношении тех или иных категорий граждан. Также 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 субъективного состава она может быть подразделена на правотворческую политику органов государства, делегированную и осуществляемую с непосредственным участием населения.

Исходя из вышеизложенного четкая, целостная и необходимая последовательная правотворческая политика – это 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, а также при условии органичного, непротиворечивого вхождения данного закона или иного нормативного правового акта в систему законодательства.

Еще одной важной задачей представляется, по нашему мнению, разработка проблемы ответственности за результаты правотворчества. За умышленное допущение правотворческих ошибок или за их умышленное обнаружение следует предусмотреть строжайшие санкции. 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 недопустимы.

Все это в свою очередь будет способствовать повышению качества и эффективности нормативных правовых актов, позволит избежать негативных последствий принятия незаконных решений.

Еще одной немаловажной задачей качественной характеристики законодательства является отсутствие единства взглядов по отношению к дефинициям «законодательство» и «системность».

В науке отдельные авторы предлагают различные подходы к данному понятию: в широком смысле законодательство – это «весь комплекс издаваемых уполномоченными правотворческими органами нормативных актов»⁵; в узком – это лишь совокупность законов.

На наш взгляд, использование дефиниции законодательства в различных значениях применяется законодателем для достижения разных целей. Для процесса правотворчества

более уместно применение узкого понятия законодательства, тогда как для целей систематизации более эффективной будет широкая трактовка дефиниции законодательства. Однако, несмотря на целесообразность, исходя из необходимости обеспечения единообразия и упорядочения использования терминов и понятий, параллельное употребление в специальной литературе и нормативных актах различных синонимичных оборотов представляется не совсем обоснованным, поэтому все же более правильным является употребление узкого подхода.

Различные авторы в своих работах пытались дать развернутое определение дефиниции «система законодательства». Однако, несмотря на множество представленных вариантов, «ученые пришли к выводу, что многочисленные попытки установить некоторое стандартное значение этого понятия пока не привели к успеху и что в принципе такая задача, по-видимому, неразрешима на строгом формальном уровне»⁶. При этом большинство авторов полагает, что любая система обладает рядом существенных свойств: целостностью, структурностью, интегративностью, взаимозависимостью системы и среды, иерархичностью, наличием системообразующих связей и отношений⁷, в том числе и законодательство обладает всеми системными качествами, даже наличие недостатков в законодательстве (пробельность, коллизийность) свидетельствует о том, что данное правовое явление – это система, поскольку такие недостатки свойственны только системным образованиям.

В Конституции РФ указано на ее высшую юридическую силу и прямое действие (ч. 1 ст. 15). Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны ей противоречить, что характеризует Конституцию РФ как исходную базу системы законодательства, на основе и в развитие положений которой издаются все нормативные правовые акты. Наличие отношений соподчиненности между Конституцией РФ и остальными нормативными правовыми актами позволяет рассматривать ее в качестве управляющего центра всей системой законодательства.

Нормативные правовые акты, как элементы системы законодательства, находятся в тесной взаимосвязи, более того, один и тот же элемент может входить в состав нескольких связей, а одна и та же связь находится в определенной зависимости от других связей. Это свидетельствует о невозможности самостоя-

тельного функционирования одних элементов системы законодательства без других.

Таким образом, законодательство обладает не только системными свойствами, но и относится к органичным системам.

Система законодательства – это органичное правовое образование, которое обладает многоуровневой структурой, направлено на регулирование общественных отношений, представляет собой совокупность иерархически связанных нормативных правовых актов.

Немаловажную роль качественной характеристики законодательства субъектов РФ играет постоянно осуществляемый мониторинг нормативных правовых актов.

Понятие «мониторинг» имеет латинское происхождение: «*moneo* – наказывать», «*monitor* – надзиратель», «*monitium* – указание». Однако данное понятие пришло в русский язык из английского (*monitor* – наставлять, советовать либо контролировать и проверять). Понятие мониторинга и проявление этого понятия в различных областях общественной деятельности исследовались И. В. Жуковским, который установил, что мониторинг как теоретическое понятие – это система теоретических и эмпирических методов познания, образованная в результате слияния различных методологических концепций, применение которой возможно при исследовании различных объектов, независимо от предметного содержания, на всех этапах получения нового знания.

Как обобщающее понятие, оно заслуживает внимания, однако наша задача – рассматривать мониторинг применительно к правотворческой деятельности. Мониторинг нормативных актов включает сбор, наблюдение, изучение, анализ, контроль относящихся к регулируемому вопросу актов законодательства и подзаконных актов, договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Федерации, материалов научных исследований, положительной и негативной практики применения действующих актов, анализ иных аналитических, статистических, служебных материалов, социологических исследований общественного мнения о состоянии законодательства, а также прогнозирование действия тех или иных нормативных актов.

Из анализа норм, регламентирующих правотворческий процесс в Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации, следует, что чтобы избежать различных оши-

бок, коллизий, пробелов и т.п. в правотворческой работе, необходимо на стадии подготовки проекта проводить его всестороннюю оценку. Это прогнозные экспертные оценки нормативных актов, также качественное проведение различного рода экспертиз (научно-правовой, независимой, профессиональной, том числе антикоррупционной). В этом направлении принят ряд нормативных правовых актов.

Однако следует надеется, что каждый элемент мониторинга нормативных актов будет совершенствоваться, выступая в качестве вспомогательной деятельности, обеспечивающей правотворчество, научно и методически обоснованной системы комплексной оценки содержания и форм нормативных актов, осуществляемой на плановой основе посредством получения различных видов информации от официальных и неофициальных субъектов, обеспечивающих правотворческий процесс, наблюдения, анализа, контроля и прогноза, осуществляемых с целью создания качественной и эффективной системы нормативных актов.

Рассмотренные некоторые элементы качественной характеристики законодательства, как субъектов РФ, так и РФ, играют немаловажную роль в совершенствовании единой правовой системы РФ, состоящей из ряда уровней, что способствует построению правового государства, верховенству права и закона и в полном объеме реализации ст. 15 Конституции РФ.

¹ Золотухина Т. А. Правотворческая политика Россий-

ского 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.

² Херсонцев А. И. Дефекты правотворчества и качество законодательных актов // Российский юридический журнал. 2007. № 1. С. 89–90; Поленина С. В., Баранов В. М. Формирование правового пространства России в условиях глобализации: состояние и технико-юридические проблемы совершенствования законодательства // 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.; Новгород, 2007. С. 11.

³ Матузов Н. И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. С. 28.

⁴ Золотухина Т. А. Указ. соч. С. 13; Селиванова Е. С. Понятие и приоритеты российской правотворческой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 2. С. 141.

⁵ 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». С. 479–497.

⁶ Бобылев А. И. Современное толкование системы права и системы законодательства // Государство и право. 1998. № 2.

⁷ Блауберг И. В. Проблема целостности и системный подход. М., 1997; Поленина С. В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9.

Статья поступила в редакцию 14 марта 2012 г.