

Желдыбина Т.А.

## ОБ ОСНОВНЫХ ПРОБЛЕМАХ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

**Аннотация:** Статья посвящена исследованию основных проблем законоотворчества в настоящее время с учетом развития политико-правовой мысли России. Предметом исследования является анализ сущности современного законоотворчества через изучение основных, наиболее важных его проблем. Цель настоящей статьи – осмыслить современное состояние законоотворчества в России с учетом характеристики его основных проблем, оценить состояние современных научных разработок в данной области в контексте глобализации современного российского права. Методологическую основу исследования составили системно-аналитический, специально-юридический, сравнительный, исторический методы познания. В результате были выявлены следующие проблемы: проблема законодательного закрепления понятийно-категориального аппарата в области законоотворчества; проблема языка права; проблема законодательной техники (технических приемов законоотворчества); проблема гармонизации федерального и регионального законодательства; проблема пробелов в законах и юридических коллизий; проблема совершенствования направлений правовой политики в сфере законоотворчества; проблема подготовки специалистов в области законоотворчества и ответственности в данной области; проблема недостаточно разработанности концепции законопроекта и стратегии законоотворческой деятельности; проблема психологических аспектов законоотворческой деятельности. В статье делается вывод о том, что в настоящее время в юридической науке четко проявляется тенденция унификации права и законодательства. Констатируя необходимость комплексного теоретического осмысления и сравнительного анализа многочисленных проблем в области законоотворчества, установлено, что успешное их решение возможно на основе сближения законодательств различных стран, увеличения связи российского и иностранного законодательства.

**Ключевые слова:** Юриспруденция, право, законоотворчество, законоведение, правообразование, правотворчество, пробелы, коллизии, закон, политика.

**Abstract:** This article is dedicated to the research of the fundamental problems of lawmaking at the current stage of development with consideration of the advancements in the Russia's political-legal thought. The subject of this research is the analysis of the nature of modern legislation through the study of its primary and most important issues. The goal of this work is to assess the current state of Russian legislation with consideration of the characteristics of its key issues, and evaluate the state of modern scientific developments in this area in the context of globalization of modern Russian law. As a result, the author determines the following problems: the problem of legislative fixation of the conceptual-categorical apparatus in the area of lawmaking; problem of legal language; problem of lawmaking techniques (technical methods of lawmaking); problem of harmonization of the federal and regional legislations; problem of gaps in the laws and juridical collisions; problem of improving the vectors of legal policy in the area of lawmaking; problem in preparation of specialists in the sphere of lawmaking and responsibility in this area. The author concludes that at this time juridical science clearly manifests the trend of unification of law and lawmaking.

**Keywords:** Jurisprudence, Law, Lawmaking, Legal science, Legislation, Regulation, Gaps, Collisions, Decisions, Policy.

В связи с происходящим в России государственно-правовым реформированием проблемы законоотворчества привлекают все большее внимание исследователей. Важность совершенствования законоотворческой деятельности не вызывает сомнений. В связи с этим представляется необходимым теоретическое осмысление и выделение некоторых проблем в сфере законоотворчества как важной части правотворческого процесса на современном этапе развития юридической науки.

Показательно, что в последнее время диссертационные исследования демонстрируют значитель-

ный рост интереса к проблемам законоотворчества как на теоретическом, так и на отраслевом уровне<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Уранский Ф.Р. Пробелы в праве и способы их восполнения в правоприменительной деятельности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Давыдова М.Л. Теоретические и методологические проблемы понятия и состава юридической техники: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Волгоград, 2010; Бахвалов С.В. Законодательная технология: некоторые проблемы теории и методологии: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2006; Матвеева О.В. Законоотворчество законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004; Сухоруков П.П. Формы воздействия юридической науки на

В России в последнее время непрерывно осуществляется разработка вопросов, связанных с законотворчеством. Вместе с тем, нельзя не согласиться с мнением специалистов об укреплении научной базы, активизации роли науки по данной тематике (С.В. Поленина, П.П. Сухоруков и др.).

Актуальность указанной темы определяется, прежде всего, многочисленными недостатками процесса правообразования. Парадигма исследований связана с тем, что законотворческая деятельность государства (как ее материальная – содержание законов, так и процессуальная сторона – процедура разработки и принятия законов) по-прежнему недостаточно эффективна. Большинство принятых актов – это законы о внесении изменений в действующие законы.

В связи с изложенным возникает объективная необходимость рассмотреть основные проблемы законотворчества с позиции современного юридического научного знания сквозь призму российской правовой мысли. Данный факт дает основание поставить цель – осмысление современного состояния законотворчества в России с учетом характеристики его основных проблем, обобщение научных взглядов и представлений в этой области в контексте глобализации современного российского права.

По мнению Ж.П. Борсовой, законотворчество в современном государстве, как политико-правовое и социальное явление, представляется как органическое единство следующих характеристик: это особый вид;

творчества, законотворчество включает в себя сумму упорядоченных организационных процессуальных действий; это вид правоотношений со своими особенностями и характеристиками, это система отношений; это функция законодательного государственного органа государства – парламента<sup>2</sup>.

Говоря о всплеске интереса к многоаспектным проблемам законотворчества, уместно остановиться на терминологической составляющей данного вопроса. Можно согласиться с высказанным мнением о том, что неверно отождествлять законотворчество и законодательный процесс, который представляет собой систему относительно завершенных, самостоятельных и последовательно направленных действий специальных субъектов, в результате которых создается закон<sup>3</sup>. Обратимся к анализу сложившихся дефиниций по данному вопросу.

А.И. Петров определяет правовое понятие «законотворчество» как осуществляемую в строго установленном порядке деятельность законодательных органов государственной власти и граждан (при проведении референдума) по подготовке и принятию законов<sup>4</sup>.

А.Ю. Царев справедливо отмечает, что в юридической литературе термин «законотворчество» встречается сравнительно редко, гораздо чаще применяется термин «законодательная деятельность». При этом большинство авторов дают определение не законодательной деятельности, а законодательного процесса, в ходе которого она осуществляется. Законодательную деятельность осуществляет законодатель (уполномоченный законом государственный орган), а законотворческую может осуществлять лицо, в том числе и законодатель, в той или иной мере участвующее в работе над законопроектом (в его создании или творении)<sup>5</sup>.

Н.Л. Орехова различает «законодательный процесс» и «законотворческий процесс». Под «законодательным процессом» она понимает официальный этап законотворчества, то есть урегулированную нормативными правовыми актами совокупность действий и процедур, осуществляемых уполномоченными на то субъектами. Он начинается с момента реализации права законодательной инициативы и заканчивается под-

законотворчество: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1992; Борсова Ж.П. Законотворчество в современном федеративном государстве: проблемы теории на опыте Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М. 2008; Кудрина К.Ю. Правовые факторы, влияющие на законотворчество в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Петров А.И. Законотворчество как особый вид деятельности представительного органа государственной власти: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007; Троицкий В.С. Делегированное законотворчество: теория и практика: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Орехова Н.Л. Законотворчество: теоретико-правовые аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Краснослободцева Н.К. Роль основ российского законодательства в правотворчестве субъектов федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002; Магомедова Е.А. Правовые основы законотворческой деятельности в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Мамедов Д.О. Законодательная инициатива в законотворчестве субъекта Российской Федерации: правовой анализ и проблемы реализации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2011; Салихов А.И. Законотворческий процесс источники права в Российском государстве: Вопросы теории и практики: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006; Минюк Н.В. Правовая политика как фактор повышения качества законодательства в современной России: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009; Царев А.Ю. Концепция закона в законотворчестве Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006 и другие работы

<sup>2</sup> См.: Борсова Ж.П. Законотворчество в современном федеративном государстве: проблемы теории на опыте Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 12

<sup>3</sup> См.: Кулапов В.Л. Проблемы теории государства и права: учебное пособие. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. С. 236

<sup>4</sup> См. Петров А.И. Законотворчество как особый вид деятельности представительного органа государственной власти: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. С. 14

<sup>5</sup> Царев А.Ю. Концепция закона в законотворчестве Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 13

писанием и официальным опубликованием принятого закона. Если в термине «законодательный процесс» на первый план выходит официальная, властная сторона этого процесса, то в термине «законотворческий процесс» проявляется интеллектуальное, созидательное начало анализируемой деятельности. Таким образом, законодательный процесс есть часть процесса законотворчества<sup>6</sup>. Исследуя законодательную деятельность, Н.Л. Орехова считает возможным трактовку понятия в широком и узком смысле слова. В широком смысле слова она может быть сведена к возникновению самой идеи о необходимости принятия (издания) закона, научной экспертизе законопроекта, а также к его обсуждению, принятию, подписанию и опубликованию. Под законодательной деятельностью в узком смысле слова понимается разработка, составление текста конкретного законопроекта, формулирование его норм. Н.Л. Орехова отождествляет «законотворчество» и «законодательная деятельность», так как оба понятия, по ее мнению, несут одинаковые смысловые акценты<sup>7</sup>.

Как известно, законотворческий процесс является составной частью правотворческого процесса, регламентирующего порядок деятельности законодательного органа государства по выработке, принятию, изданию законов. Т.А. Золотухина указывает на два основных понимания законотворческого процесса – узкое и широкое. Согласно первому подходу законотворческий процесс – это процесс деятельности представительных органов государственной власти по изданию законодательных актов, состоящий из стадий (внесение законопроекта в Государственную думу для рассмотрения, обсуждение законопроекта на пленарных заседаниях Государственной думы, принятие закона Государственной думой и его одобрение или отклонение Советом Федерации, санкционирование закона главой государства, опубликование закона). Широкий подход к законотворческому процессу включает также деятельность по подготовке и предварительному обсуждению законопроектов до внесения его на рассмотрение парламента. Согласно широкому подходу законоподготовительная деятельность входит в законотворческий процесс. Т.А. Золотухина считает, что традиционный, узкий подход в определении законотворчества является единственно верным, только в такой трактовке законотворческий процесс направлен на создание закона – нормативно-правового акта высшей юридической силы<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> См.: Орехова Н.Л. Законотворчество: теоретико-правовые аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 8

<sup>7</sup> См.: Там же. С. 13

<sup>8</sup> См. Золотухина Т.А. Соотношение юридических конструкций «законотворчество» и «законодательство» // Право и образование. 2011. № 11. С. 84-85

А.И. Петров, напротив, считает наиболее удачным является широкое понимание законотворчества, т.е. включение в этот процесс деятельности по подготовке и обсуждению законопроектов, в которой участвуют другие государственные органы, общественные организации, широкие круги общественности<sup>9</sup>.

Из сказанного мы приходим к следующим выводам. Синтезируя накопленный юридической наукой опыт, в целом под *законотворчеством* понимается деятельность высших законодательных органов государственной власти в лице народных представителей или народа в порядке референдума по подготовке и принятию законов.

Под *законодательной деятельностью* понимается в широком смысле: возникновение идеи о необходимости принятия (издания) закона, непосредственная разработка проекта закона, научная экспертиза законопроекта, его обсуждение, принятие, подписание и опубликование. Под законодательной деятельностью в узком смысле понимается разработка, составление текста конкретного законопроекта, формулирование его норм. Последнее, узкое понимание законодательной деятельности и есть законотворчество. Поэтому отождествление данных понятий вряд ли возможно. У каждого из этих феноменов есть своя правовая сущность.

О важности понятийно-категориального аппарата в законопроектной деятельности следует сказать отдельно. Соблюдение точности терминологии, исключение многозначности понятий при подготовке законопроекта, язык изложения, соответствие содержания терминов требованиям литературного языка и принятым в специально-юридических науках формулировкам являются залогом авторитета закона и отвечают требованиям соответствия буквы закона его смыслу.

По мнению А.М. Рабца, в настоящее время особую остроту приобрели проблемы, касающиеся законодательного закрепления специальных терминов: 1) в силу чрезвычайного усложнения самих общественных отношений, поддающихся правовому регулированию; 2) усложнился сам нормотворческий процесс, особенно процесс разработки и принятия законов. Научных определений одного и того же юридического понятия может быть несколько, однако закон берет на вооружение наиболее устоявшиеся дефиниции, выдержавшие проверку временем и апробированные практикой<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> См. Петров А.И. Законотворчество как особый вид деятельности представительного органа государственной власти: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. С. 15

<sup>10</sup> См.: Рабца А.М. Проблемы законодательного закрепления юридических дефиниций // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование:

Одной из обсуждаемых и до настоящего времени не решенных является проблема принятия Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», внесенного на рассмотрение Государственной Думы еще в 1996 году. В контексте нашего анализа данная проблема представляет интерес, поскольку выход за рамки национального законодательства позволяет проследить практику принятия и действия подобных законов в странах Содружества Независимых Государств.

Следует сказать, что в Республике Казахстан 24 марта 1998 года за № 213 принят аналогичный закон, в также нормативные правовые акты в его развитие, регулирующие преимущественно порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов<sup>11</sup>. Аналогичным образом поступил и законодатель других бывших союзных республик. Среди них можно отметить Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г. № 361-З<sup>12</sup>, Закон Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах» от 26 марта 2009 года № 506, Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241<sup>13</sup>. В этих законах и законах других государств сформирован понятийно-категориальный аппарат. Думается, сравнительный анализ положительного опыта законодательного процесса бывших союзных республик позволит преодолеть негативные факторы, по-новому взглянуть, теоретически осмыслить ведущиеся дискуссии о путях развития российского законодательства. Ограничение рамками национального законодательства не приведет законодательный процесс к устойчивости и стабильности.

Очевидно, что при изучении проблем законодательства нельзя не упомянуть вопрос о технических приемах законодательства (законодательной технике). Н.А. Власенко отмечает, что «одним из критериев эффективности правового регулирования является максимальное совпадение формы права с волей законодателя, что невозможно без совершенной языковой, логической и графической нормотворческой техники

и технологии»<sup>14</sup>. С.В. Бахвалов определяет законодательную технику как совокупность общесоциальных, специально-юридических и технических средств, с помощью которых законодательный орган обеспечивает разработку, принятие, обнародование законов, а также достижение необходимых целей и результатов. Законодательную технику нужно разграничивать от законодательной технологии, понимаемой как сложная, осуществляемая в конкретно-исторических условиях и в установленном порядке (процедурах, режимах и т. п.) законотворческая деятельность компетентного субъекта по формированию устойчивой системы законодательства с помощью научно обоснованного комплекса правотворческих действий, принципов, средств, приемов и правил, в соответствии с принятыми планами и имеющимися прогнозами<sup>15</sup>.

Н.А. Власенко пишет, что законотворчество – определяющий способ управления обществом посредством разработки и принятия законов. Законодательная техника – условие функционирования законодательной деятельности, ее технологии, представляющая собой методики, приемы и правила изложения правовых норм<sup>16</sup>.

Можно констатировать, что понятия в рассматриваемой области многозначны, зачастую отсутствие их законодательного закрепления, терминологическая неопределенность порождают противоречивость и недосказанность.

М.Л. Давыдова приходит к выводу, что разделять понятия (как форму мысли) по сфере их использования на научные и нормативные вряд ли имеет смысл, т.к. большинство правовых явлений, обозначаемых этими понятиями, не только опосредуются нормативным текстом, но и функционируют на практике, исследуются правовой наукой. Помимо нормативно-правовых и научных терминов, принято выделять терминологию судебных решений, интерпретационных актов, договоров и т.п., которые не являются обособленными группами, а представляют собой части единой терминосистемы права, включенной в его понятийный аппарат. Основу этой системы образуют многочисленные научные термины, меняющиеся и развивающиеся по мере развития юридической науки. Из их массы выделяются наиболее удачные и точные

---

Сборник статей: В 2 т. / Под ред. доктора юрид. наук, профессора, академика РАЕН и ПАНИ, заслуженного деятеля науки РФ В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2001: Нижегородская академия МВД. Т. 1. С. 233, 235

<sup>11</sup> См.: Аналитический отчет: «Совершенствование законодательства Республики Казахстан: тенденции и перспективы» (Подготовлен Институтом законодательства Республики Казахстан по итогам научных исследований в 2011 году). Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2012. С. 6-7

<sup>12</sup> См.: <http://www.pravo.by> (дата обращения: 02.05.2013)

<sup>13</sup> См.: <http://www.spinform.ru> (дата обращения: 02.05.2013)

<sup>14</sup> Власенко Н.А. Неопределенность в праве: природа и формы выражения // Журнал российского права. 2013. № 2(194). С. 39

<sup>15</sup> См.: См.: Бахвалов С.В. Законодательная технология: некоторые проблемы теории и методологии: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2006. С. 9, 15

<sup>16</sup> См.: Власенко Н.А. Законодательная технология: (Теория. Опыт. Правила): Учебное пособие. Иркутск: Восточно-Сибирская издательская компания. 2001. С. 10

термины, обозначающие самые важные юридические понятия, они приобретают статус нормативно-правовых и затем используются во всех сферах юридической деятельности, во всех видах правовых актов<sup>17</sup>.

Научного осмысления требуют и проблемы языка права. Существуют два ключевых понятия – «правовой язык» и «язык права». Первый термин наиболее общий, под ним нужно понимать правовой лексикон, весь словарный запас юриспруденции. Второе понятие – язык права – это лексикон нормативных правовых актов и актов официального толкования. Язык права – это язык официальных юридических документов, прежде всего нормативных актов. Он является частью правового языка<sup>18</sup>.

Ю.Ю. Кулакова отмечает два аспекта проблемы языка права. Первый заключается в анализе непосредственно текста юридических документов, семантики слов, ее развития. Второй аспект – это изучение способов и форм выражения внутреннего правового смысла, при котором само слово является только вспомогательной промежуточной моделью выражения этого смысла<sup>19</sup>.

Важно, что точность языка – не только требование законодательного стиля, но и условие эффективности реализации закона<sup>20</sup>. Можно указать на философско-правовую, социально-правовую, политико-правовую, военно-правовую сферы языка права. Точность, научная обоснованность и определенность формулировок достигаются соблюдением требований языка. В контексте анализируемой темы укажем на незаслуженное, иногда излишнее заимствование иностранной терминологии, понятной узкому кругу специалистов.

Очевидно, что при рассмотрении современных проблем законодательства особо внимания заслуживает проблема взаимосвязи федерального и регионального законодательства, поскольку совершенствование законодательства на том и другом уровнях – залог эффективности законодательской деятельности. Можно утверждать, что гармонизация законодательского процесса возможна на основе согласованности федерального и регионального законодательства. Сегодня

возрос интерес к сравнительному анализу законотворчества на общегосударственном и региональном уровнях. По-прежнему важной остается проблема несоответствия федерального и регионального законодательства, а также усложнение законодательного процесса в связи с появлением огромного массива регионального законодательства.

Неоспорим принцип верховенства закона, его высшей юридической силы, важности и значимости регулируемых им отношений. Однако динамичные изменения, происходящие в социально-экономической и политико-правовой жизни современной России, приводят к усиленной активности законодателя, который не успевает охватывать важные общественные отношения.

В этой связи Ю.А. Тихомиров замечает, что сейчас есть стремление тотального законодательного регулирования. По любому поводу считается нужным иметь закон. В этом смысле его роль как первичного важнейшего регулятора утрачивается. Поэтому проблема притязания в ответ на общественные потребности и социальные интересы возникает уже на первом этапе жизни закона<sup>21</sup>. В условиях стремительного развития местного нормотворчества закон становится своего рода эталоном, по образу которого создаются подзаконные нормативные акты<sup>22</sup>. Аналогичного мнения придерживается и А.П. Мазуренко, говоря, что невозможно пытаться урегулировать все с помощью законов. Подобной регламентации подлежат только самые важные области жизнедеятельности. Менее значимые вопросы должны регулироваться на уровне подзаконных актов, на уровне нормотворчества Президента, Правительства, главы субъектов Федерации и муниципальных образований, на локальном уровне<sup>23</sup>. Следует отметить, что данная тенденция сложилась не только по причине активных государственно-правовых изменений в России, но и во многом благодаря воздействию норм международного права (это нельзя отрицать), однако требуют коррекции с учетом развития российского общества, его ментальности, существующей правовой действительности.

Н.К. Краснослободцева справедливо указала на одну из серьезных проблем, имеющих научно-

<sup>17</sup> См.: Давыдова М.Л. Теоретические и методологические проблемы понятия и состава юридической техники: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Волгоград, 2010. С. 28

<sup>18</sup> См.: Власенко Н.А. Язык права: Монография. Иркутск: Восточно-сибирское книжное издательство, АО «Норма-плюс», 1997. С. 15

<sup>19</sup> См.: Кулакова Ю.Ю. Язык права // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 219

<sup>20</sup> См.: Щепалин И.В. Специфика современного языка права // Вестник Карагандинского юридического института Министерства внутренних дел Республики Казахстан. 2004. Вып. 2 (10) (<http://www.law.edu.ru>. Дата обращения – 09.05.2013)

<sup>21</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Закон: притязания, стабильность, коллизии // Законодательство России в XXI веке: По материалам научно-практической конференции. Москва, 17 октября 2000 г. М.: Городец-издат, 2002. С. 10

<sup>22</sup> См.: Бахвалов С.В. Законодательная технология: некоторые проблемы теории и методологии: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2006. С. 4

<sup>23</sup> См.: Мазуренко А.П. Стратегия законотворчества и правотворческая политика: проблемы соотносимости // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2007. № 2. С. 73

практическую значимость, а именно – идентификация предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это связано, прежде всего с противоречивостью самой конституционной модели разграничения предметов ведения<sup>24</sup>.

Субъекты Российской Федерации могут осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов вне пределов ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов. По мнению И.Н. Сенякина, важнейшим связующим звеном между субъектами Федерации и центром является унификация законодательства. Причем «особый интерес для юриспруденции представляет техническая сторона унификации, когда она выступает в качестве приема юридической техники при систематизации законодательства и выработке единой терминологии нормативно-правовых актов, формирования их юридической конструкции. В таком виде унификация оказывает существенное влияние на стиль законодательства, уровень его эффективности, согласованности и внутреннего строения»<sup>25</sup>.

Актуальным предостережением, с которым стоит согласиться, представляется и мнение А.М. Рабец. По мнению автора, усложнение законодательного процесса, в связи с появлением огромного массива регионального законодательства влечет необходимость введения в законы специальных понятий, связанных с национальными и иными особенностями региона, а вслед за этим – большой соблазн злоупотреблениями этими понятиями<sup>26</sup>.

Таким образом, задача гармонизации федерального и регионального законодательства далека от ее решения и предполагает совершенствование от принятия концепции развития законодательства до законодательного кодекса.

В рамках настоящей статьи нельзя обойти вниманием ставшую предметом специального исследования

проблему неэффективности организации законодательской деятельности (пробелы в законах, коллизии), касающиеся как теории, так и правоприменительной практики. В контексте нашего анализа представляется необходимым обратиться к законодательным пробелам и коллизиям.

Ф.Р. Уранский, уделяя в целом внимание проблемам, существующим в сфере законотворчества, останавливается на основных видах пробелов в праве:

- правовой вакуум (который может быть обусловлен неучтенностью той или иной ситуации при разработке закона, возникновением новых общественных отношений после издания конкретного закона);
- неполнота правовой нормы (выраженная в неурегулированности порядка применения закона, в наличии отсылки к актам, которые не приняты, и т.п.);
- квалифицированный пробел (под которым следует понимать правовую ситуацию, возникающую в случае формального действия правовой нормы, создающей препятствие на пути обычной хозяйственной практики; не может быть восполнен на основании судебного решения);
- условный (коллизийный) пробел, вызванный противоречивостью правовых норм;
- реальный пробел, состоящий в отсутствии законодательно подтвержденной расшифровки отдельных правовых понятий и терминов, имеющих принципиальное значение для всего процесса правового регулирования<sup>27</sup>.

Как и пробелы в законах, юридические коллизии возникают вследствие ошибок в законотворческой деятельности, в том числе и недостатков в их устранении. Проблема юридических коллизий теснейшим образом связана с эффективностью законотворческой деятельности. До настоящего времени отсутствует отдельный законодательный акт, посвященный способам разрешения юридических коллизий, общая теория коллизийного права находится на стадии формирования<sup>28</sup>.

В контексте нашего исследования хотелось бы обратить внимание на особую роль правовой политики, особенно правотворческой политики, которую в Российской Федерации проводят как Государственная Дума и Совет Федерации (Федеральное Собрание Российской Федерации), так и законодательные

<sup>24</sup> См.: *Краснослободцева Н.К.* Роль основ российского законодательства в правотворчестве субъектов федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 8

<sup>25</sup> *Сенякин И.Н.* Специализация и унификация российского законодательства – основные формы обеспечения его сбалансированности // Законодательный дисбаланс / [И.Н. Сенякин, А.А. Фомин, А.А. Никитин и др.]; под ред. И.Н. Сенякина; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. С. 90

<sup>26</sup> См.: *Рабец А.М.* Проблемы законодательного закрепления юридических дефиниций // Законодательская техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. / Под ред. доктора юрид. наук, профессора, академика РАЕН и ПАНИ, заслуженного деятеля науки РФ В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2001: Нижегородская академия МВД. Т. 1. С. 234

<sup>27</sup> См.: *Уранский Ф.Р.* Пробелы в праве и способы их восполнения в правоприменительной деятельности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 7-8

<sup>28</sup> См.: *Петров А.И.* Законотворчество как особый вид деятельности представительного органа государственной власти: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. С. 22

органы субъектов Федерации. Специального внимания в рамках анализа многоаспектных проблем законотворчества заслуживает правовая политика в сфере законотворчества, представляющая собой деятельность государственной власти по подготовке и принятию законодательных актов, обладающих высшей юридической силой, принятых в строго определенном порядке и регулирующих наиболее важные общественные отношения в государстве. Основными направлениями правовой политики в сфере законотворчества являются разработка и осуществление нормативно-правового планирования, принятие законов, реализация и совершенствование действующего законодательства<sup>29</sup>.

В.А. Рудковский указывает, что в системе правотворческой политики особое место занимает законотворческая политика, охватывающая вопросы определения основных государственных приоритетов в сфере совершенствования и развития законодательной системы; выработки базовых целей и принципов законодательного регулирования соответствующих сфер общественных отношений; координации и общего руководства законодательной деятельностью в масштабах государства; стимулирование научно-исследовательской и иной деятельности, направленной на совершенствование форм и методов законодательной деятельности; определения научно-обоснованные критериев эффективности законодательной деятельности; обеспечения режима законности в стране, неуклонного соблюдения конституции и иных законов всеми субъектами правоотношений; развития демократических основ законодательной деятельности в современной России и ряд других<sup>30</sup>.

Н.В. Минюк также отмечает, что правовая политика находит свое отражение в законотворческом процессе множественным образом: определяет круг фундаментальных общественных отношений, которые могут быть урегулированы только законом; направлена на совершенствование законодательного процесса; воздействует на совершенствование механизма разграничения правотворческой компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами; нацелена на восполнение существующих правовых пробелов, а также развитие положений уже действующих законов; влияет на организационно-правовое обеспечение законодательного процесса; основана

на правовой активности и участии общественности в законотворческой деятельности государства; предполагает наличие информационно-правового обеспечения правотворческих решений; предполагает материальное и психологическое обеспечение того или иного нормативно-правового акта<sup>31</sup>.

Таким образом, актуальность изучения законотворческой политики в настоящее время не вызывает сомнений. Именно от того, насколько продуманным будет разработка ее направлений, во многом зависит состояние законотворческого процесса в России.

Одной из составляющей процесса законотворчества является вопрос о качестве закона в целом и субъектах, его принимающих, в частности. Оценивая результаты современного законотворческого процесса, приходим к выводу о том, что сложность и неудачи в современной законотворческой деятельности объясняются и субъективными причинами. Нельзя не согласиться с И.Ю. Козлихиным, считающим, что «... в реальной жизни закон, как порождение ограниченного и часто ошибающегося человеческого разума, нередко представляет опасность для спонтанно складывающегося права»<sup>32</sup>.

На необходимость сочетания объективных и субъективных факторов в их взаимодействии, обуславливающие сложность законотворчества, еще в 2000 году обратил внимание Д.А. Керимов. Объективные факторы – реальные специфические условия жизни того или иного общества и закономерности его развития, исторически сложившиеся принципы права, которые должны учитываться, отражаться, соответствующим образом формулироваться в законотворчестве. В процессе создания законов существенную роль играют и правовые принципы, которые сформулированы историческим опытом человечества и воплощают в себе представления о справедливости, гуманности, организации и порядке общественной жизнедеятельности.

Субъективные факторы, по мнению Д.А. Керимова – это определение в процессе законотворчества тех общественных отношений, которые нуждаются в правовой регламентации, их наиболее оптимальное и рациональное правовое опосредование в соответствии с нуждами общества, его членов, задачами и целями государственной политики. В этой связи законотвор-

<sup>29</sup> См.: Минюк Н.В. Правовая политика как фактор повышения качества законодательства в современной России: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 8

<sup>30</sup> См.: Рудковский В.А. Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 41

<sup>31</sup> См.: Минюк Н.В. Правовая политика как фактор повышения качества законодательства в современной России: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 14-15

<sup>32</sup> Козлихин И.Ю. Право, закон и власть в современной России // Наш трудный путь к праву: Материалы философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца / Сост. В.Г. Графский. М.: Норма, 2006. С. 66

чество испытывает воздействие огромного количества факторов: экономических, политических, этнических, нравственных, психологических и т.д.<sup>33</sup>

Продолжим эту мысль с точки зрения современного исследователя. Сущность законодательного процесса составляет формирование государственной воли. Но процесс законотворчества не сводится только к государственной воле. Важное значение имеет подмена научного подхода к законотворчеству субъективным. Общеизвестно, что качество законопроекта зависит от компетенции тех, кто его разрабатывает, во многом от правовой культуры законодателя. В современной России можно выявить следующие особенности. Так, принятие законодательных актов нередко обуславливается политическими мотивами, а не правовой необходимостью<sup>34</sup>, теория законотворчества ограничивается описанием и политически окрашенным обоснованием существующего законотворческого процесса в рамках конкретного общества и на определенном этапе его развития<sup>35</sup>.

Как заметил А.В. Малько, «...законотворчество предполагает подготовленные кадры творцов права, достаточно высокий уровень правосознания и правовой культуры регионального депутатского корпуса. Наши же юридические вузы до сих пор готовят исключительно правоприменителей»<sup>36</sup>. И.Ю. Козлихин указывает, что легитимность закона во многом производна от авторитетности создателя закона, а она в России низка<sup>37</sup>.

«...Среди депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, равно как и законодательных органов субъектов Федерации, число юристов вообще и ученых-юристов в частности явно не соответствует потребностям перевода процесса формирования законотворческой политики и подготовки законопроектов на научную базу. Все

это прямо сказывается на качестве принимаемых законов» (С.В. Поленина)<sup>38</sup>.

А.И. Салихов отмечает, что законотворчество предполагает у законодателей не только общую культуру, но требует от них специальных знаний, определенных навыков овладения искусством формирования и формулирования законодательных актов<sup>39</sup>.

Интересно, что двадцатилетие назад эта проблема поднималась в научной юридической литературе. Б.В. Дрейшев в 1994 году отмечал неподготовленность значительной части депутатов (если не большинства), к данному виду деятельности, случайный подбор кандидатов в депутаты, отсутствие надлежащего контроля за результатами депутатской деятельности, отсутствие хотя бы самого общего представления о содержании законодательной деятельности, ее формах, методах, правилах и традициях, сложности и трудоемкости. Приводился в пример случай, когда уезжающий просил коллегу проголосовать по тем или иным проектам «за» или «против»<sup>40</sup>.

Существует дефицит высокопрофессиональных юристов, специализирующихся в сфере законотворчества. Большинство законопроектов, разрабатываемых в органах исполнительной власти, готовят или не юристы или юристы, не владеющие юридической техникой, а также элементарными навыками и приемами законопроектной деятельности<sup>41</sup>.

Проблема подготовленности законотворцев тесно связана с проблемой ответственности в законотворчестве. Об ответственности законодателей следует говорить не только в тех случаях, когда принимается неудовлетворительный закон с правовой точки зрения, с нарушением правил законодательной процедуры, но и тогда, когда закон не принимается своевременно<sup>42</sup>.

Таким образом, количество указанных проблем возрастает, а механизм их решения далеко не определен.

В.П. Сальников, Р.А. Ромашов полагают, что основные споры возникают по поводу дилеммы, является ли законотворческая деятельность разновидностью

<sup>33</sup> См.: Керимов Д.А. Проблемы общей теории права. М.: НОУ «Современный Гуманитарный Институт», 2000. С. 14-15

<sup>34</sup> См.: Шаклеин Н.И. К проблеме повышения эффективности законотворческой работы в России // Государство и право. 2008. № 10. С. 78

<sup>35</sup> См.: Казаков Д.В. Методологические проблемы исследования законотворчества // История государства и права. 2009. № 6. С. 5

<sup>36</sup> Малько А.В. Правовая политика и российское законодательство XXI в. // Законодательство России в XXI веке: По материалам научно-практической конференции. Москва, 17 октября 2000 г. М.: Городец-издат, 2002. С. 35

<sup>37</sup> Козлихин И.Ю. Право, закон и власть в современной России // Наш трудный путь к праву: Материалы философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца / Сост. В.Г. Графский. М.: Норма, 2006. С.66-67

<sup>38</sup> Поленина С.В. Законотворческая политика // Правовая политика России: теория и практика: монография / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 220

<sup>39</sup> См.: Салихов А.И. Законотворческий процесс и источники права в Российском государстве: Вопросы теории и практики: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 10

<sup>40</sup> См.: Дрейшев Б.В. Проблемы законотворчества в новых условиях // Известия вузов. Правоведение. 1994. № 5-6. С. 61-63

<sup>41</sup> См.: Дудко И.Г. Проблемы законотворчества Республики Мордовия // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Материалы конференции / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Новоселова. Саратов: СГАП, 1998. С. 19

<sup>42</sup> См.: Концепция стабильности закона (серия «Конфликт закона и общества»). Автор главы: Н.П. Колдаева. М.: Проспект, 2000. С. 172



процесса научного познания юридической реальности или созидательный (по отношению к правовым нормам) характер законотворчества обуславливает его своеобразную «вненаучность»<sup>43</sup>.

Сложность исследования проблемы законотворчества связана с недостаточной разработанностью в научной литературе концепции законопроекта. Подготовка проекта закона должна предшествовать разработке его научной концепции. Она включает: обоснование предмета и цели закона, содержание его основных положений, предполагаемые последствия применения проектируемых норм, оценку возможных правовых вариантов решения задач в регулируемой сфере, анализ недостатков действующего регулирования и пути их устранения с помощью нового закона, примерную структуру акта<sup>44</sup>.

Одной из составляющих в процессе совершенствования современного законодательства является разработка стратегии законотворческой деятельности (или «стратегия законотворческой деятельности», «стратегия законодательства» и т.д.) на условиях обеспечения принципа единства законности в Российской Федерации.

Интересным представляется рассмотрение в научной литературе проблемы психологии законотворчества, на которую обратил внимание И.А. Кибак. Поскольку законотворчество является одним из видов человеческой деятельности, поскольку нельзя игнорировать и ее психологическую основу – сознание, переживания, установки, мотивацию, настроения субъектов права, участников законотворческого процесса. Созданию правовых норм всегда предшествует отражение в общественном правосознании тех социальных потребностей, на которые эти нор-

мы призваны отозваться. Психологические явления опосредуют законотворческую деятельность и на уровне индивидуального сознания лиц, которые непосредственно ею занимаются. Наиболее детально в психологии законотворчества должны изучаться психические свойства личности депутата при осуществлении различных функций в законотворчестве, а также психологизация законопроектов<sup>45</sup>.

Небольшой размер статьи не позволяет автору рассмотреть все аспекты сложной и многогранной проблемы законотворческого процесса. Вместе с тем, подведя итоги анализа рассматриваемой темы, отметим следующее.

Все виды правотворчества руководствуются в создании правовых актов опытом и практикой законотворчества. Динамизм системы права во многом зависит от основ нормативно-правового регулирования общественных отношений. В настоящее время стремительное развитие законотворческого процесса в России влечет за собой регресс права. Сложилась практика поспешного принятия огромного количества законов без создания эффективного механизма реализации правовых норм во взаимосвязи юридической науки и практики.

В юридической науке остается не исследованным комплекс важных проблем. Активная интеграция России в мировое правовое пространство вызывает необходимость постановки новых задач, привлечения внимания в области сравнительного законоведения. Думается, их успешное решение возможно сегодня с изучением иностранной теории и практики и их сравнительным анализом с российским законотворчеством.

#### Библиография:

1. Власенко Н.А. Законодательная технология: (Теория. Опыт. Правила): Учебное пособие. Иркутск: Восточно-Сибирская издательская компания. 2001.
2. Власенко Н.А. Неопределенность в праве: природа и формы выражения // Журнал российского права. 2013. № 2.
3. Власенко Н.А. Язык права: Монография. Иркутск: Восточно-сибирское книжное издательство, АО «Норма-плюс», 1997.
4. Горбуль Ю.А. Проблемы совершенствования законотворчества в Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 6.
5. Керимов Д.А. Проблемы общей теории права. М.: НОУ «Современный Гуманитарный Институт», 2000.
6. Козлихин И.Ю. Право, закон и власть в современной России // Наш трудный путь к праву: Материалы философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца / Сост. В.Г. Графский. М.: Норма, 2006.

<sup>43</sup> См.: Сальников В.П., Ромашов Р.А. Техничко-правовые аспекты законотворчества в современной России // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. / Под ред. доктора юрид. наук, профессора, академика РАЕН и ПАНИ, заслуженного деятеля науки РФ В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2001: Нижегородская академия МВД. Т. I. С. 535

<sup>44</sup> См.: Тихомиров Ю.А., Петухов В.Н., Игнатюк Н.А. Законопроектная деятельность федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 1997. № 5. С.17

<sup>45</sup> См.: Кибак И.А. Психология законотворчества: проблемы и пути развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 2. С. 29-30

7. Концепция стабильности закона (серия «Конфликт закона и общества». М.: Проспект, 2000.
8. Поленина С.В. Законотворческая политика // Правовая политика России: теория и практика: монография / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.
9. Сальников В.П., Ромашов Р.А. Техничко-правовые аспекты законотворчества в современной России // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. / Под ред. доктора юрид. наук, профессора, академика РАЕН и ПАНИ, заслуженного деятеля науки РФ В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2001: Нижегородская академия МВД. Т. I.
10. Сенякин И.Н. Специализация и унификация российского законодательства – основные формы обеспечения его сбалансированности // Законодательный дисбаланс / [И.Н. Сенякин, А.А. Фомин, А.А. Никитин и др.]; под ред. И.Н. Сенякина; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013.

**References (transliterated):**

1. Vlasenko N.A. Zakonodatel'naya tekhnologiya: (Teoriya. Opyt. Pravila): Uchebnoe posobie. Irkutsk: Vostochno-Sibirskaya izdatel'skaya kompaniya. 2001.
2. Vlasenko N.A. Neopredelennost' v prave: priroda i formy vyrazheniya // Zhurnal rossiiskogo prava. 2013. № 2.
3. Vlasenko N.A. Yazyk prava: Monografiya. Irkutsk: Vostochno-sibirskoe knizhnoe izdatel'stvo, AO «Norma-plyus», 1997.
4. Gorbul' Yu.A. Problemy sovershenstvovaniya zakonotvorchestva v Rossiiskoi Federatsii // Zhurnal rossiiskogo prava. 2004. № 6.
5. Kerimov D.A. Problemy obshchei teorii prava. M.: NOU «Sovremennyi Gumanitarnyi Institut», 2000.
6. Kozlikhin I.Yu. Pravo, zakon i vlast' v sovremennoi Rossii // Nash trudnyi put' k pravu: Materialy filosofsko-pravovyykh chtenii pamyati akademika V.S. Nersesyantsa / Sost. V.G. Grafskii. M.: Norma, 2006.
7. Polenina S.V. Zakonotvorcheskaya politika // Pravovaya politika Rossii: teoriya i praktika: monografiya / pod red. N.I. Matuzova i A.V. Mal'ko. M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2006.
8. Sal'nikov V.P., Romashov R.A. Tekhniko-pravovye aspekty zakonotvorchestva v sovremennoi Rossii // Zakonotvorcheskaya tekhnika sovremennoi Rossii: sostoyanie, problemy, sovershenstvovanie: Sbornik statei: V 2 t. / Pod red. doktora jurid. nauk, professora, akademika RAEN i PANI, zasluzhennogo deyatela nauki RF V.M. Baranova. Nizhnii Novgorod, 2001: Nizhegorodskaya akademiya MVD. T. I.
9. Senyakin I.N. Spetsializatsiya i unifikatsiya rossiiskogo zakonodatel'stva – osnovnye formy obespecheniya ego sbalansirovanosti // Zakonodatel'nyi disbalans / [I.N. Senyakin, A.A. Fomin, A.A. Nikitin i dr.]; pod red. I.N. Senyakina; FGBOU VPO «Saratovskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya». Saratov: Izd-vo FGBOU VPO «Saratovskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya», 2013.