

ПРАВООБРАЗОВАНИЕ И ПРАВОТВОРЧЕСТВО: ЕДИНСТВО И СООТНОШЕНИЯ В ДОКТРИНЕ И ПРАКТИКЕ

LEGAL EDUCATION AND LAW-MAKING: UNITY AND CORRELATION IN DOCTRINE AND PRACTICE

*P. Milov
M. Rumyantsev*

Summary. There are doctrinal and practical correlation between law-making and law-forming processes important both for society and state presented in the paper. The maintenance of public relationships optimal for society and state can be achieved via law-making using two ways advanced in the paper. The law-making as certain activities is thought to be carried out in planning manner. The nature of «inflation of laws» is considered and then practically shown. The law-making science and legal act writing practice must ideally interact as synergy processes. In information-oriented society, the law-making shall be oriented to and provide the public relationships developing in the complex structure of real and virtual (digital) life signs. The law-making is considered as difficult legal phenomenon and six stages of the law-making are advanced. In our view, only this scientific approach is able both to provide suitable understanding of the law-making process and to stipulate it to develop in the framework of information-oriented society.

Keywords: law-making, state, legal system, phenomenon, activity, legislation, «inflation of laws», legal act, stage, public relationships, input, information-oriented society.

Противоречивое развитие информационного общества в современной России на фоне геополитических, экономических и пандемических стрессов требует мобилизации внутренних ресурсов, коррекции курса на модернизацию и инновационное развитие. Этот процесс должен быть обеспечен актуальным, непротиворечивым и эффективным в применении правовым регулированием. Непрерывно констатируемое последние десятилетия «совершенствование правовой системы» действительно должно стать таковым, то есть быть интенсифицировано, оптимизировано и максимально приближено к потребностям практики. Пока же формирование российской нормативной правовой базы ведется без долгосрочного планирования и прогнозирования правотворческой деятельности, по большей части ситуативно и лишь при формальном участии юридической науки.

Милов Павел Олегович

*Кандидат юридических наук, доцент,
Институт деловой карьеры;
Доцент, директор редакционно-издательского дома,
Российский новый университет, Москва
nauka@ideka.ru*

Румянцев Михаил Борисович

*Кандидат юридических наук, доцент,
Институт Деловой карьеры;
Доцент, Московский институт современного
академического образования
mikrumjancev@rambler.ru*

Аннотация. В работе представлено доктринальное и практическое соотношение таких важных для общества и государства процессов, как правообразование и правотворчество. Поддержание оптимальных для общества и государства отношений может осуществляться посредством правотворческой деятельности двумя путями, показанными в работе. Правотворчество как деятельность должно осуществляться на плановой основе. Раскрыта сущность законодательной инфляции и на практических примерах показано, как она происходит. Наука о правотворчестве и практика создания нормативных правовых актов в идеале должны взаимодействовать как процесс синергии. В информационном обществе правотворчество должно быть ориентировано и должно обеспечивать развивающиеся в сложной структуре реальных и виртуальных (цифровых) проявлений общественные отношения. Правотворчество авторами рассмотрено как сложное правовое явление и выделены шесть его стадий. Только такой подход, по нашему мнению, способен обеспечить не только правильное понимание правотворчества, но и дать стимул к его развитию в рамках меняющегося информационного общества.

Ключевые слова: правотворчество, государство, правовая система, явление, деятельность, законодательство, инфляция, правовой акт, стадия, общественные отношения, стимул, информационное общество.

Правообразование до сих пор принято считать трансформацией «объективных законов общественного развития на язык решений, нормативов, предписаний, впоследствии облегченных в соответствующую юридическую форму посредством правотворческой деятельности», то есть, первым этапом правотворчества, пусть и с формальным указанием на взаимодействие «объективных и субъективных факторов общественного развития, обуславливающих право» [2, с. 71].

Традиционное понимание требует развития, так как «объективные законы» не «даны свыше», а активно развиваются вместе с обществом. Кроме того, в последнее тридцатилетие в процессах правообразования активную роль играли международные нормы, чего не было в СССР. В целом, анализ правообразования следует начинать не с его конечного результата, а с «низов», и по-

нимать его не статично, а в активной динамике информационного общества.

Только так можно проложить верный «курс» в правотворчестве, в рамках и процессе которого создаются нормы права, устанавливается нормативный характер их действия. Далее эти отношения нуждаются в поддержке оптимального для личности, общества и государства режима, что предполагает два пути. Первый — высокое качество правотворчества, обеспечивающее длительную «работу» законов и других нормативных актов без существенных корректировок. Мировая и отечественная практика знает такие примеры. Второй путь — законодателю держать руку на «пульсе» и вносить постоянные корректировки норм права в соответствии с быстро меняющимися потребностями развивающихся отношений под воздействием различных объективных факторов. Второй путь сложнее и затратнее для государства, он опасен мелочной детализацией, законодательной инфляцией, скатыванием в ситуативное, а то и «ручное» управление или «чрезвычайщину». Российский законодатель прочно стоит на втором пути, привнося в правовую систему так называемую законодательную инфляцию¹, давно перешедшую в «хроническую» форму.

В 2021 году в России было принято 505 федеральных законов, из которых 461 изменял ранее принятый [9]. Этот показатель, (1,38 закона в день, включая выходные и праздники), оказался минимальным за последние пять лет, что не влияет на долгосрочный тренд устойчивого роста числа принимаемых законов. В 2019–2021 годы (ежегодно) в 78 федеральных законах изменения вносились десять и более раз. Интегрированный временной индекс стабильности для кодифицированных актов постоянно сокращается, с 80 дней 2018–2020 годов до 77 дней в 2021 году. «Лидерами» остаются КоАП РФ, который меняется в среднем каждые девять дней, НК РФ — каждые 12 дней, УК РФ — каждые 25 дней. Можно ли на этих «спринтерских дистанциях» вести речь о традиционных представлениях о правообразовании и правотворчестве, и применимы ли они вообще? Об этом пойдет речь в настоящей статье.

Согласившись с тем, что законодательная инфляция, к сожалению, «характерная примета времени», мы разберем по поводу её «объективных предпосылок», которые ряд авторов считают «радикальным усложнением,

¹ Анализируемый негативный (как и всякая инфляция) процесс представляет из себя необусловленную необходимостью и/или неадекватную регулирование сложившихся общественных отношений, высокую интенсивность законотворчества, принятие большого числа нормативных правовых актов как новых, самостоятельных, так и вносящих корректировки в действующие. Следствием переизбытка становится дезорганизация, требующая принятия дополнительных регулирующих актов, что «разгоняет» законодательную инфляцию.

перманентным развитием, нестабильностью и непредсказуемостью современных общественных отношений», а кроме того, «новыми и масштабными трансформациями уже сложившихся объектов правовой регламентации» [3, с. 12], имев в виду, вероятно, быстрое развитие технологий, за которым законодательство «не успевает».

Сложность и противоречивость современного мира, складывающихся в нём общественных отношений, не может быть оправданием низкого качества правотворчества, теория которого должна составлять научную основу разработки всех правотворческих решений. На деле она переживает период «разброда и шатаний», не имея четких ориентиров и приоритетов познания социально-правовой действительности, востребованной практикой государственного строительства. Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе», с момента принятия до настоящего времени, корректировался 149 раз, из них 18 раз — в 2004–2005 годах, когда по нему, помимо внесённых изменений, в Государственную Думу было внесено дополнительно около 40 законопроектов, ни один из которых не был принят. Такого рода процессы, ставшие привычными, сложно объяснить научно обоснованным правотворчеством.

В условиях быстро развивающегося информационного общества без корректировок не обойтись, но они должны укреплять фундаментальное здание законодательства, а не перегружать, не «раздувать» и не «размывать» его. Такого качества правотворчества можно добиться, поделив процесс на этапы, отказавшись от упрощенного понимания творения права образца оперативно управляемой революционной законности.

Действующая регламентация правотворческого процесса на всех его уровнях ориентирует уполномоченные органы на разработку и принятие (издание) одиночных нормативных правовых актов, а не на образование цельной и эффективной (законов «мало», но они работают) правовой системы. Предана забвению простая истина о том, что «современные общественные отношения нуждаются не просто в новых законодательных актах, а в эффективном нормативном правовом регулировании» [8, с. 32]. К сожалению, и в доктрине, в погоне за пресловутой «новизной» и сопровождающей её «публикационной активностью», в её статистических показателях, утрачивается истинное предназначение науки как теоретической базы правотворчества.

Дискуссия о понятии и критериях качества законодательства началась в начале 1990-х годов [6; 7] и продолжается до сих пор, но достижения здесь — предельно скромны. Критерии качества дифференцированы на социальные и юридические. В первом случае — это соответствие нормативного правового акта состоянию (потребности в регулировании) определенных обще-

ственных отношений, во втором — это юридическая техника, механизм реализации предписаний [5, с. 317–320]. В то же время, как определить, соответствует ли акт общественным отношениям, наука пока не знает, за исключением очевидных случаев, так называемых «мертвых», то есть совсем не работающих нормально. Так, например, по ст. 140 УК РФ «Отказ в предоставлении гражданину информации» нет судебной и следственной практики (ни одного уголовного дела), несмотря на то что информация признана основным активом современного общества, а информационные права — подлежащими защите. В литературе (применительно к уголовному законодательству) это объясняется «интенсивной криминализацией», которая ведет к «расширению» сферы действия УК РФ, близкой к «точке насыщения». В результате, вводимые в результате интенсивного, но дефектного правотворчества, новые составы преступлений на практике не применяются [4, с. 37–44].

Ситуация в рассматриваемой сфере демонстрирует очевидное противоречие: насущные и даже, не побоимся этого слова, кричащие потребности научного осмысления и теоретического обоснования правотворческой деятельности должным образом не удовлетворяются. И проблема не только в науке, в которой органы правотворчества, похоже, не нуждаются, руководствуясь ситуативной потребностью, эмпирическим опытом и, вероятно, интуицией. Судя по интенсивности поправок и корректировок, нормативные правовые акты издаются отнюдь не научным методом проб и ошибок.

Со своей стороны, теория правотворчества, не будучи востребована, развивается в отрыве от практики, противоречиво, непредсказуемо и не системно. Это ведет к тому, что наука о правотворчестве и практика выработки правотворческих решений развиваются без надлежащего взаимодействия, которое в идеальной модели должно иметь уровень синергии. В этом смысле, на базе тщательного и объективного анализа текущей ситуации, необходима выработка действующей теории правотворчества, признания его научной основы, ухода от ситуативного и конъюнктурного регулирования.

Принимая во внимание, что в правотворчестве, опосредованно участвует источник власти — народ, его следует признать одновременным процессом, как образования норм права, так и регулирования с их помощью общественных отношений, которые вопреки традиции уже нельзя считать «сложившимися». Такой подход будет означать хроническое запаздывание, внесение в нормативные правовые акты бесконечных корректив с описанными выше последствиями. Законодательство должно не просто выдерживать темпы развития информационного общества, а регулировать этот процесс. В этом смысле следует ориентироваться не на «сложившиеся» (по стандарту), а на развивающиеся отношения.

В ином случае соответствующее регулирование будет направлено в быстро уходящее прошлое.

В информационном обществе правотворчество должно быть ориентировано и обеспечивать развивающиеся в сложной структуре реальных и виртуальных (цифровых) проявления общественных отношений. Это не означает, что правотворчество отрывается от правовой и социальной традиции, у которой «учится», формируя исторически сложившийся и развивающийся правовой механизм, обеспечивающий устойчивое развитие общественных отношений с момента зарождения у них потребности к регулированию и до трансформации, либо окончания.

«Насколько актуальной, практически значимой для сегодняшнего дня является такая постановка проблемы?», — спрашивает Н.С. Бондарь, «не доминирует ли здесь конъюнктура, попытка искусственной цифровой модернизации правовой сферы, где традиционно высокий удельный вес составляют, как известно, консервативные начала?» [1, с. 25–42]. Для таких опасений есть основания. Цитируемый автор находит три подхода для ответа на поставленные вопросы. В рамках первого, он указывает на то, что это может быть не более чем «научная фантастика» или доктринальная утопия; в рамках второго указывает на правовую футурологию, которая прогнозирует далекое будущее российского права в его цифровом проявлении. И третий подход состоит в том, что это уже реальность. Именно к этому должно быть готово современное правотворчество.

Развиваясь и реализуясь в демократическом правовом социальном государстве, обеспечивая динамичное, но эволюционное развитие общественных отношений, оно не приемлет революционных подходов, любой чрезвычайщины. В то же время это справедливо лишь относительно социально-политической сферы, тогда как в сфере технологий, экономики, уровня и качества жизни, правотворчество должно не просто быть готовым, а ориентироваться именно на революционный характер развития отношений.

В числе Национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года (утверждено Указом Президента России от 21 июля 2020 года) в рамках национальной цели «Цифровая трансформация» (п. «д»). Президент определил достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы. Эти революционные, по своей сути, изменения должны иметь надлежащее, работающее правовое обеспечение. Его разработка должна опираться на понимание и учёт процессов правообразования, в ходе которого общество формирует определенные отношения, осознает их, оценивает адекватность экономическим, социальным и иным реалиям.

На первом (познавательном) аналитическом этапе правотворчества гражданское общество, его институты, юридическая и социологическая доктрины выявляют и познают насущные нужды, потребности личности, общества и государства, определяя сегмент общественных отношений, нуждающихся в правовом урегулировании. В идеальной модели в рамках этого этапа проводятся социологические и сравнительно-правовые исследования, концептуально оформляются проблемы, требующие решений и их оптимальных направлений. Ввиду приостановления членства Российской Федерации в ряде международных организаций следует определиться со статусом их документов, как это уже сделано с решениями ЕСПЧ².

На втором этапе идёт нормотворчество, вырабатываются нормы права, готовятся их проекты (нормативные правовые акты). На третьем этапе они получают юридическую силу, после чего обнародуются, официально публикуются. На этом правотворчество не завершается, так как необходимо понять эффект регулирования внесенных корректировок, оценить их адекватность развивающимся отношениям, что-то исправить. Все это происходит на четвертом этапе, где устраняются дефекты правового регулирования путем корректировки действующих норм права. Далее доктрина оценивает как действие отдельной нормы, так и эффективность регулирования в целом. Это уже пятый этап, в рамках которого проводится правовой мониторинг, выявляются проблемы, требующие решения, а на основе научного прогнозирования направлений развития соответствующих отношений планируется правотворческая деятельность. В данном случае осуществляется постоянный контроль за эффективностью действующих норм права.

Поручив законодателю выразить свою волю в законе, народ Российской Федерации, научное сообщество, правоприменители вправе и должны знать

² Членство России в Совете Европы официально прекращается 1 января 2023 года, после чего граждане России утратят возможность обратиться в ЕСПЧ, который, вместе с тем, продолжит рассмотрение ранее поданных жалоб, которые поступили до момента выхода России из СЕ.

каково качество норм права, выполняют ли они поставленные перед ними задачи, требуют ли коррекции. Только объективная оценка способна надлежаще обеспечить развитие общественных отношений, предусмотреть их перспективные тенденции, сделать выводы и предложить рекомендации. На последнем, шестом этапе, происходит совершенствование действующих норм права, которые развиваются, исправляются или отменяются.

Таким образом, правотворческий процесс полноценно существует в рамках шести последовательных этапов, охватывая весь правовой механизм регулирования общественных отношений с момента их возникновения.

Комплексный подход, опирающийся на междисциплинарную методологию, позволил показать сложную природу современных механизмов нормообразования и их институционализации.

Современная теория правотворчества (при наличии таковой), не имея систематизированного вектора развития, медленно, не в темпах развития информационного общества, разрабатывает предмет, принципы и методы своего научного познания, а также сущность отдельных видов правотворчества, не выработав в полной мере необходимый ей терминологический и понятийный аппарат, его научно обоснованные дефиниции, не сформулировав, и тем более не разработав круг проблем, находящихся в сфере ее постоянных интересов, не выявив особенности отраслевого правотворчества, не сформировав теоретическую базу, отражающую эту специфику при выработке правотворческих решений.

Важнейшей задачей познания правотворческой деятельности является её органичное сопряжение с правообразованием, формирование целостной системы знаний, позволяющей перевести процесс издания нормативных правовых актов на научную основу, дающую обоснование объективной необходимости выбора актуальных и оптимальных мер юридического воздействия на общественные отношения. Именно так может быть осуществлен перевод ныне применяемого ситуативного эмпирического правотворчества на долгосрочное и эффективное, в полном смысле этого понятия, правотворчество.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бондарь Н.С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 25–42.
2. Выступление В.С. Нерсесянца // Советское государство и право. 1979. № 7. С. 71.
3. Демин А.В. Законодательная инфляция как юридическое препятствие и судебный активизм как способ ее преодоления // Юридические препятствия в реализации прав и законных интересов, вопросы идентификации и преодоления. Монография. Красноярск, 2017. С. 12.
4. Курсаев А.В. Причины наличия «мертвых норм» в Уголовном кодексе Российской Федерации // Право: история и современность. 2021. № 1 (14). С. 37–44.
5. Лесная Е.В. Критерии качества нормативно — правовых актов // E-Scio. 2020. № 4 (43), С. 317–320.
6. Прозоров В.Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в условиях рынка. М.: Юрид. лит., 1991. С. 157.
7. Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1993. С. 56.
8. Царев А.Ю. Концепция закона в законотворчестве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2006. 145. С. 32.
9. <https://www.garant.ru/company/about/press/news/1527116/>.