

ны в ценностном отношении. Исследована социальная динамика нормативности, которая связана с системной диалектикой развития социального бытия. Определяется сущность правовой ценности, которая кроется в объективных свойствах социальных систем и явлений, имеющих реальную значимость для субъектов правоотношений. Несомненно, что в теории, разработанной членом-корреспондентом РАН, заслуженным деятелем науки Российской Федерации, доктором юридических наук, профессором Мальцевым Геннадием Васильевичем, заложен высокий теоретико-правовой и методологический потенциал для дальнейших исследований социальных властных систем на основе междисциплинарного подхода.

На данном этапе научного развития по исследованию социальных регуляторов системный анализ властных систем еще не сформировался в полноценную научную дисциплину. При этом научное сообщество начинает ощущать потребность в применении методов анализа, полученных в результате системных исследований правовых явлений. В этом аспекте исследования права, проведенные Г.В. Мальцевым, являются фундаментальными теоретико-правовыми трудами в российской правовой науке, предлагающими новые исследовательские подходы в системном исследовании социально-правовых явлений.

Тонков Евгений Евгеньевич,
директор Юридического института НИУ «БелГУ»,
доктор юридических наук, профессор
(Белгород)

ПРАВОТВОРЧЕСТВО В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВА

Правотворчество – важнейшее направление деятельности любого государства, основной элемент механизма правового регулирования, а также завершающая и конститутивная стадия формирования права. От правотворчества берет начало правовое регулирование и действие его механизма. Правовое регулирование общественных отношений, входящих в сферу государственно-властной деятельности, обеспечивает решение задач государственной деятельности. Нормотворческая деятельность всегда образует начальный этап правового регулирования, к которому относятся также правореализация и правоприменение⁵⁴.

Являясь процессом создания правовых норм, получающих закрепление в законах и подзаконных нормативных правовых актах, правотворчество определяет объем и виды тех правовых средств, использование которых за-

⁵⁴ См.: Проблемы теории государства и права / под ред. М.Н. Марченко. М., 2008. С. 682.

кладывает режим оптимальности как самого правотворчества, так и других юридических форм государственно-властной деятельности, определяет восприятие нормативной базы правового регулирования, ее доступность массовому сознанию людей, удобство в поиске нормативной информации и использование правовых установлений для достижения оптимального соотношения личного блага и интересов государства.

Г.В. Мальцев выделял в правовом регулировании три важнейшие стадии: создание проекта идеального образа порядка, переложение его на «язык целей» с постановкой стратегических и тактических задач; выработка норм, правил (нормотворчество) на базе представлений о должном, соответствующем данному порядку; реализация норм в соответствии с целями, стратегическими и тактическими задачами упорядочения общественных отношений⁵⁵.

Правотворчество охватывает своим содержанием и законодательную деятельность, которая заключается в подготовке и издании представительными и законодательными органами законов, обязательных для исполнения всеми государственными органами, общественными объединениями, органами местного самоуправления, должностными лицами и гражданами. Законодательная деятельность представляет собой фактически высший вид правотворческой деятельности. Конституция Российской Федерации является стратегической основой правового развития государства и закрепляет базовые принципы конституционного партнерства органов государственной власти и институтов гражданского общества.

Более широкая трактовка законодательной деятельности не отражает сущность и особенности законов, нивелирует различия между законом и подзаконным нормативным актом. Количество законов в последние годы заметно увеличилось, усилилась их роль как нормативных актов высшей юридической силы.

Подходы к рассматриваемой проблеме можно обозначить как узкий и широкий. Первый из них ограничен рамками отечественной правовой системы. Второй подход предполагает выход за национальные рамки, взгляд на проблему с философско-исторических и компаративистских позиций. Естественно, что неодинаковый угол зрения предполагает и разные выводы. Однако при любом подходе исследование должно учитывать влияние на правотворчество внешних факторов, которые условно можно обозначить понятием «среда обитания»⁵⁶.

⁵⁵ См.: Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007. С. 27.

⁵⁶ См.: Муромцев Г. И. Правотворчество и законность // Правотворчество и законность. М., 1999. С. 74.

В связи с этим можно проследить, как по мере развития правовой науки все более емким и углубленным становится определение социальной природы правотворчества. Концепция правотворчества была разработана отечественными юристами еще в советский период. Они определяли эту форму государственного руководства обществом как осознанный процесс создания норм права.

Так, З.М. Кардашенко, который одним из первых в отечественном правоведении рассмотрел проблемы правовой формы, отмечал, что «указание на правотворческую деятельность государства, как на источник права, содержится в общепринятом в нашей юридической науке определении права в той части, где говорится о праве, как совокупности норм, установленных и санкционированных государством»⁵⁷.

Большинство ученых-юристов в советский период рассматривали правотворчество как особую форму или вид деятельности государства, которая состоит в установлении, а также изменении или отмене правовых норм⁵⁸.

Правотворческий процесс нередко определяли как юридически установленную процедуру деятельности по возведению воли народа в закон, порядок формирования и закрепления этой воли в общеобязательных юридических предписаниях, упорядоченную систему стадий деятельности по установлению, изменению или отмене правовых норм; определенный официальный порядок осуществления юридически значимых действий⁵⁹.

Однако такой подход к уяснению сущности правотворчества характеризовался излишней лаконичностью в ущерб содержательной точности. Поэтому уже в тот же период имели место попытки расширить понятие правотворчества и включать в него не только деятельность компетентных органов государства по созданию правовых норм, но и сам процесс формирования правовых взглядов общества⁶⁰.

На нецелесообразность подобной трактовки правотворчества давно указывалось в литературе. Правовые взгляды как особые идеологические явления всегда возникают и развиваются еще задолго до появления правовых норм, а само формирование правовых взглядов, несомненно, предшествует правотворческой деятельности.

Д.А. Керимов отмечал, что процесс создания правовых норм находится в органическом единстве его основных компонентов: познания, деятельности

⁵⁷ Кардашенко З.М. Формы правотворческой деятельности Советского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953. С. 4.

⁵⁸ См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981; Шебанов А.Ф. Форма советского права. М., 1968, др.

⁵⁹ См.: Правотворчество в СССР / под ред. А.В. Мицкевича. М., 1974. С. 149, 150.

⁶⁰ См.: Общая теория государства и права / под ред. Д.А. Керимова. Л., 1961.

и результата, которые, обладая определенной спецификой и своеобразием, составляют относительно законченный цикл правотворчества⁶¹.

По его мнению, правотворчество включает в себя ряд ступеней, этапов, звеньев и протекает под воздействием множества факторов социальной действительности, которые в своей совокупности и диалектическом сочетании определяют сущность той или иной правовой нормы, ее содержание и форму, ее положение в системе, отрасли и институте права, ее назначение и роль в жизни общества⁶².

Безусловно, правотворчество следует рассматривать как важнейшее звено механизма правового регулирования общественных отношений. С помощью правотворческой формы государственной деятельности осуществляется определение сферы правового регулирования, формируется основа государственной жизни, в правовую систему вводятся методы, средства и способы юридического воздействия.

Правотворческий процесс представляет собой строго регламентированную процедуру осуществления права правотворческой инициативы, рассмотрения, принятия, подписания, официального опубликования и вступления в силу законов и иных нормативно-правовых актов.

Дисбаланс общественных интересов порождает конфликты и противоречия в социальной среде, поэтому от правотворчества, в конечном счете, зависит оптимальный алгоритм достижения целей правового регулирования – законности и правопорядка.

Не случайно при характеристике правотворчества обычно выделяют социально-классовый и формально-юридический аспекты. Первый из них отражает влияние на правотворчество экономических, политических, идеологических, международных и других факторов, определяющих содержание норм права.

Под воздействием факторов такого рода и возникает потребность в создании (изменении или отмене) правовых норм. В этом смысле правотворчество есть форма (способ) придания общественным потребностям правовой формы.

В теории права традиционно различают два крупных социальных процесса:

происхождение или возникновение права;

развитие права, когда оно уже сформировалось как целостная нормативно-регулятивная система.

⁶¹ См.: Керимов Д.А. Конституция СССР и развитие политико-правовой теории. М., 1979. С. 199.

⁶² См.: Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 178–179.

В первом случае речь идет главным образом о самоорганизующемся начале в появлении права – правообразовании (формировании права).

По точному замечанию Г.В. Мальцева, «с появлением авторизованной государством формы права – закона – эра господства обычного права заканчивается, хотя оно само на протяжении всей человеческой истории продолжало непрерывно существовать и, как известно, действует на своем месте и в наши дни»⁶³.

Во втором случае имеется в виду организационное начало в развитии, совершенствование уже существующего права, активная, сознательная деятельность государства в правовой сфере общества, что А.Б. Венгеров определял именно как правотворчество⁶⁴.

Впрочем, принимаемый закон является лишь попыткой регулирования отношений таким образом, как это себе представляет законодатель, и только общественная практика может представить реальные доказательства того, в какой мере такое регулирование оправдало свое предназначение. Природа и содержание регулируемых отношений постоянно меняется, в то время как законодатель не в состоянии с такой же быстротой изменять действующее законодательство.

Как отмечалось в одном из Докладов Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», законотворчество в значительной степени сохраняет хронические недостатки, которые существенно снижают его эффективность. Отсутствуют основополагающие государственные документы по таким актуальным вопросам, как региональная и национальная политика. Требуют актуализации концептуальные документы по национальной безопасности и военному строительству. Методом проб и зачастую недопустимо дорогостоящих ошибок ведутся поиски решений таких важнейших проблем, как разграничение полномочий между уровнями публичной власти, организация межбюджетных отношений и построение системы исполнительной власти, вывод из кризиса пенсионной системы, регулирование миграционных процессов. Действующее законодательство страдает нестабильностью и несистемностью, все больше превращается в нагромождение бесчисленных изменений, не устраняющих пробелы и создающих противоречия⁶⁵.

Ряд ученых также полагают, что для российского законодательства характерны противоречия между нормами различных законов; разрозненность и тематическая узость отдельных законов, недостаточное число кодифициро-

⁶³ См.: Проблемы общей теории права и государства. М., 1999. С. 134.

⁶⁴ См.: Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2000. С. 409.

⁶⁵ См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации». М., 2007. С. 5–6.

ванных актов и новых редакций законов; отсутствие некоторых концептуальных документов, обеспечивающих полноту и внутреннюю непротиворечивость целевых установок законотворческой деятельности; перенос основного акцента на «поправочное» законотворчество⁶⁶.

Действующее законодательство перегружено чрезмерным количеством новых актов, причем в среднем каждые три дня появляются два и более новых закона, некоторые из которых, в нарушение установленной процедуры, принимаются сразу в трех чтениях.

Констатируя это, нельзя забывать, что по результатам правотворческой работы – конституции, другим законам и иным нормативным актам – судят о государстве в целом, степени его демократичности, цивилизованности, культурности.

Начальный этап в процессе правообразования – возникновение объективно обусловленной потребности в регулировании общественных отношений. Эта потребность обусловлена рядом факторов, которые выступают в качестве предпосылок формирования права и получили в литературе название правообразующих⁶⁷.

Таким образом, правотворчество выступает как основное направление социальной деятельности, создающее условия для существования и воспроизводства самого общества, выявлению потребности в нормативном правовом регулировании общественных отношений и созданию в соответствии с выявленными потребностями новых правовых норм.

Исходя из этого, мы рассматриваем правотворчество не только как специфический, требующий особых знаний и умений интеллектуальный процесс в механизме правового регулирования, связанный с созданием или изменением существующих в государстве правовых норм, но и как важнейшую из юридических форм государственной деятельности.

Развивая мысль своего учителя В.С. Основина с учетом современных реалий, Ю.Н. Старилов отмечает, что «конституция принимается тем обществом и теми правящими политическими силами и подчиненными им (и, конечно, обеспечивающими их политическое существование) административными органами, которые уверены в своем доминировании в политической структуре государства и общества»⁶⁸.

⁶⁶ См.: Модификации в деятельности федеральных органов как выражение универсальных и специфических тенденций развития государственности в условиях глобализации // Государство и право. 2009. № 5. С. 8.

⁶⁷ См.: Проблемы теории государства и права / под ред. М.Н. Марченко. М., 2008. С. 662.

⁶⁸ Старилов Ю.Н. «Корректировка» Конституции: Административная «логистика» внесения поправок в Основной Закон // Юридические записки: сб. научных трудов. Вып. 22: Демократия и правовая система России: преимущества, достижения, противоречия. – Воронеж, 2009. – С. 240.

С разделяемыми нами разочарованием и грустью он констатирует «безучастное» отношение общественности к поправкам к Конституции, принятым «как-то быстро», «не поговорив», «не задумавшись и не засомневавшись в идеологическом формате», что «отражает, очевидно, и отечественный уровень научного внимания, принципиального осмысления, признания и комментирования конституционных правовых положений»⁶⁹.

Когда Ю.Н. Стариков писал эту статью, он еще не знал, что совсем скоро рухнет еще один бастион демократии, и сплоченная законодательная власть дружно и без проволочек (сразу во втором и третьем чтениях) проголосует за новый порядок избрания Председателя Конституционного Суда РФ и увеличение срока его полномочий.

Человеческое общество всегда нуждалось в точных и совершенных правовых решениях, в такой деятельности органов государства, в результате которой создаются нормы права, правила поведения граждан и организаций. Подобных норм и правил очень не хватало советскому обществу, однако этот нормативно-правовой дефицит был вызван не упущениями в теоретических изысканиях в сфере правотворческой деятельности (таких работ было достаточно), а другими, лежащими за пределами науки причинами.

Повышение качества правовых решений, снижение до минимума числа неэффективных нормативных актов – постоянная задача правоустановителя. Именно этим объясняется теоретическое и практическое значение изучения проблем, связанных с процессом создания норм права. «Потребителями» законов являются люди, общество, и нельзя допускать принятия поспешных, непродуманных правовых решений, ибо любая ошибка законодателя влечет неоправданные материальные затраты, нарушение интересов граждан. Можно привести немало фактов из отечественной истории, когда наша экономика, социальная и духовная сферы пострадали от непродуманных, научно не обоснованных и грубых правовых решений.

К сожалению, в настоящее время целостной общегосударственной программы правотворчества нет. Закон, если даже он воплощает насущные интересы, не будет работать автоматически. Для его реализации требуется особый механизм, начинающий действовать на организационном этапе. Только так государство может воздействовать на государственный механизм и общество в целом с целью установления отношений, предписанных правом.

Такая задача может быть решена только в результате взаимодействия Президента, Правительства, палат Федерального Собрания, субъектов Российской Федерации и объединений муниципальных образований.

⁶⁹ Там же, с. 238.

Важным приоритетом правотворчества, особенно в период кризиса, является повышение роли субъектов федерации в более эффективном использовании собственного ресурсного потенциала. Мы имеем в виду правовую сторону данного вопроса, связанную с полномочиями субъектов по предметам совместного ведения, по вопросам управления и пользования собственностью, по реализации финансовых полномочий. При этом следует понимать, что повышение активности и заинтересованности регионов во многом зависит от позиции федерального центра, от региональной политики государства.

Вместе с тем, мы разделяем мнение В.В. Субочева, что «объем интересов, которые нуждаются в правотворческой конкретизации и непосредственной охране, гораздо обширнее норм, составляющих законодательную основу регулирования общественных отношений»⁷⁰.

В этом сказывается естественная инерция законодателя, который, в силу большей статичности права по сравнению с регулируемыми им отношениями, не всегда своевременно оформляет в виде нормативного правового акта те или иные интересы граждан и организаций.

В кризисной ситуации (а они, к сожалению, начинают повторяться все чаще) наиболее устойчивым оказывается государство, основанное на авторитете и разделении разных ветвей власти, четком формулировании законов, обоснованном разграничении юридических форм государственной деятельности. Нашей стране необходима единая государственная политика законодательства, которая должна охватывать уровень федерального законодательства, уровень субъектов Российской Федерации и уровень местного самоуправления.

Эффективность правотворческой деятельности может оцениваться только с позиций соответствия законодательного регулирования общественным интересам и потребностям. Желательно обеспечить условия для активного участия граждан в процессе правотворчества как реального средства государственного и муниципального управления. Однако при этом влияние определенных кругов населения не должно иметь корыстной заинтересованности.

Ядром правотворческой политики целесообразно определить программу развития всего правотворчества в целом, где каждому субъекту определено особое место, и он сможет на основании данного документа выработать стратегию нормотворчества, по крайней мере, на десятилетие вперед.

⁷⁰ Субочев В.В. Законные интересы: основы теории // Государство и право. 2009. № 5. С. 15.