

УДК 340.13

ПРАВОТВОРЧЕСТВО И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ДИСБАЛАНС:  
ДИАЛЕКТИКА ВЗАИМОСВЯЗИ

С. А. Белоусов

*Саратовская государственная юридическая академия*

Поступила в редакцию 3 октября 2014 г.

**Аннотация:** проводится анализ соотношения таких юридических категорий, как «правотворчество» и «законодательный дисбаланс», исследуется их диалектическая взаимосвязь как процесс и результат. Делается вывод, что баланс в законодательстве возможен только при условии соблюдения в процессе правотворчества требований объективной обусловленности, научной обоснованности, системности, а также правил юридической техники.

**Ключевые слова:** законодательный дисбаланс, правотворчество, научная обоснованность, системность правотворчества, юридическая техника.

**Abstract:** the analysis of correlation of such legal categories as «law-making» and «legislative disbalance» is done, their dialectic relation as the process and result is searched. The author came to the conclusion that balance in legislation is possible only on conditions of observance of requirements of objective conditionality, scientific validity, consistency of law-making, and also rules of legal technology.

**Key words:** legislative disbalance, law-making, scientific validity, consistency of law-making, legal technology.

Рассуждая о проблемах современной российской правовой системы, приходится констатировать, что наиболее частым объектом для критики становится правотворчество. Для этого имеются, прежде всего, объективные предпосылки, в ряду которых наиболее очевиден начавшийся в конце прошлого тысячелетия и не завершившийся до настоящего времени своеобразный «правотворческий бум»<sup>1</sup>, под которым подразумеваются крайне интенсивные (что далеко не всегда обоснованно) темпы законодательной деятельности. Сюда же следует отнести такие отмечаемые учеными недостатки, как хаотичность в формировании массива нормативных правовых актов, несоблюдение приоритетов правового регулирования, принятие новых законов без их увязки с существующим законодательством и нормами международного права<sup>2</sup>, нарушение системных связей между законами и подзаконными актами, между законами и нормативными договорами,

<sup>1</sup> См.: Комаров С. А. Общая теория государства и права. СПб., 2001. С. 40; Пиголкин А. С. Федеральные основы системы российского законодательства // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 28.

<sup>2</sup> См.: Лопатин В. Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России // Журнал рос. права. 2004. № 5. С. 8.

отсутствие единства терминологии и несоблюдение других важнейших, правил юридической техники, апробированных временем<sup>3</sup>.

Из приведенного выше перечня становится ясно, что рассмотрение проблем правотворчества в отрыве от появляющегося в его результате законодательства нецелесообразно и в принципе невозможно (равно как и наоборот). Если обратиться к вопросам теории, то, несмотря на некоторые расхождения в трактовках, устоявшимся и не вызывающим существенных расхождений можно считать понимание правотворчества как формы государственной деятельности, направленной на создание правовых норм, их дополнение, изменение или отмену. При этом определяющими в его сущности являются разработка и утверждение новых правовых норм<sup>4</sup>, формальным воплощением которых выступают источники писаного<sup>5</sup>, позитивного права<sup>6</sup>, т.е. законодательство в широкой его концепции.

Иными словами, связь между понятиями «правотворчество» и «законодательство» упрощенно можно свести к соотношению «процесс – результат». Через призму такого подхода соотносимыми признаются понятия «эффективность правотворчества» и «эффективность законодательства», которые находятся в прямой причинно-следственной связи<sup>7</sup>. С этим можно согласиться, поскольку говорить о качественном, эффективном законодательстве в том или ином государстве можно только при условии эффективности правотворчества.

В рамках нашего исследования особый интерес представляет такая характеристика законодательства, как сбалансированность. По отношению к понятию «эффективность» она предстает как один из составных элементов и одновременно как предпосылка. Сбалансированность законодательства выступает также неизменным условием, обязательной составляющей такой характеристики законодательства, как «качество». Законодательство не может быть ни признано «качественным», ни оказаться «эффективным», если в нем наличествует очевидный дисбаланс.

Какие же характеристики правотворчества корреспондируют сбалансированному законодательству?

Первым условием сбалансированного законодательства как результата правотворческой деятельности логически выступают его объективная детерминированность и социальная необходимость. Ю. А. Тихомиров одной из причин значительного числа «плохих», или «слабых»,

---

<sup>3</sup> См.: *Ильин А. В.* Оптимизация правотворческой деятельности в современной России (вопросы теории и практики) / под ред. С. А. Комарова. СПб., 2005. С. 4–5.

<sup>4</sup> См.: *Пиголкин А. С.* Правотворчество // Проблемы общей теории права и государства. М., 2001. С. 307–321.

<sup>5</sup> См.: *Алексеев С. С.* Право : азбука – теория – философия : опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 89.

<sup>6</sup> См.: *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства. М., 1999. С. 415.

<sup>7</sup> См.: *Мушинский М. А.* Эффективность правотворческой деятельности и эффективность законодательства : соотношение и критерии // Юридическая техника. Ежегодник. 2012. № 6. С. 347.

законов называет практику принятия нормативных правовых актов без учета актуальных публичных интересов<sup>8</sup>. Правотворчество, несмотря на неизбежную субъективность его как процесса, в своем корне должно иметь объективные предпосылки, в противном случае законодательство, появляющееся как его итог, становится не средством упорядочения общественных отношений, а орудием произвольного управления и манипулирования.

Следующей важнейшей характеристикой правотворческой деятельности, «ответственной» за баланс внутри постоянно изменяющегося законодательства, выступает системность. Законодательство априори не может быть сбалансированным, если нормы, его составляющие, принимаются хаотично, бессистемно. А именно это мы и можем констатировать на примере современной практики российского правотворчества. По словам Л. Б. Тиуновой, «законодательная деятельность скорее хаотична, нежели планомерна или системна: она одновременно преследует конкретно-исторические цели и выражает волю конкретных субъектов правотворчества»<sup>9</sup>.

Попробуем разобраться, какие факторы мешают системному характеру правотворческой деятельности.

Во-первых, дефицит тем и идей законопроектов. Тема нормативного правового акта играет ведущую роль в организации единства, баланса его содержания, поскольку ее раскрытию подчинены все остальные вопросы. Под данной абстракцией следует понимать общественные отношения, которые планируется урегулировать посредством принятия конкретного акта. Тема обозначает законодателю тот круг явлений социальной действительности, который должен найти юридическое отражение в законодательстве. Указание на тему содержится, как правило, в названии нормативного правового акта. Конкретизируют тему, выявляют соответствующие «подтемы» названия разделов, глав, отдельных статей.

Предмет правового регулирования определяется не только жизнью, но и осмыслением, которое дается ему в законодательном акте – его идеей. Последняя представляет собой основную мысль, выраженную в законодательном произведении, через которую проявляется отношение законодателя к отражаемым в праве явлениям общественной жизни.

Следует различать две названные категории. Если тема законодательного произведения обусловлена предметом отображения и составляет объективную сторону законотворчества, то идея зависит от его создателя и олицетворяет собой субъективную сторону<sup>10</sup>. В то же время не следует категорично утверждать, что идея есть нечто сугубо субъективное. Она не берется ниоткуда, «из воздуха» и по большому счету детерминирована

---

<sup>8</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика. М., 2010. С. 200.

<sup>9</sup> Тиунова Л. Б. Системные связи правовой действительности : методология и теория. СПб., 1991. С. 86.

<sup>10</sup> См.: Ушаков А. А., Реутов В. П. Об идейно-тематическом содержании нормативных актов // Советское государство и право. 1976. № 11. С. 107–108.

сложившимся комплексом объективно существующих в данный период условий социальной действительности.

Не вызовет, думается, жесткой критики утверждение, что новых по своему содержанию законов принимается чрезвычайно мало, большинство же тематически посвящено внесению изменений и дополнений в уже действующие акты. В литературе такая практика небезосновательно характеризуется как «латание дыр»<sup>11</sup>. Между тем создание своеобразного «банка идей» законопроектов стало бы предпосылкой организации в дальнейшем сбалансированной (прежде всего и что самое важное – именно по содержанию) системы нормативных правовых актов.

Во-вторых, системному характеру правотворческой деятельности препятствует недостаточное использование таких важнейших инструментов правотворчества, как прогнозирование и планирование. Н. А. Власенко, рассматривая кризисные тенденции в праве, характерные для нашей современности, справедливо указывает на отсутствие долгосрочных прогнозов развития законодательства<sup>12</sup>. Прогнозирование законодательства – чрезвычайно сложная, кропотливая и ответственная работа, но это не означает, что она не должна проводиться. Значение долгосрочной стратегии (концепции) развития законодательства, основанной на данных качественного прогнозирования, для достижения в конкретном историческом срезе баланса в системе нормативных правовых актов и поддержания его в будущем, сложно переоценить. При этом прогнозирование, представляющее собой форму познания будущего состояния государства и права<sup>13</sup>, должно предварять собой планирование.

Не вызывает сомнений, что плановый подход (причем со стратегическим уклоном) к нормотворческой деятельности сегодня объективно необходим. Без продумывания дальнейших шагов на годы вперед трудно решить задачи по ее оптимизации, сократить излишнюю множественность и уменьшить дисбаланс нормативных правовых актов, устранить неравномерности развития отдельных институтов, отраслей и подотраслей права, повысить роль закона в жизни общества.

Важность долгосрочного планирования правотворческой деятельности осознают и парламентарии. По мнению бывшего председателя Совета Федерации ФС РФ Е. С. Строева, «если не будет согласованного законодательского плана, то мы все время будем блуждать в хаосе мутного потока случайных законов...»<sup>14</sup>. С ним солидарен и сменивший его на посту главы верхней палаты российского парламента С. М. Миронов: «Для создания правовой базы долгосрочной государственной политики необхо-

---

<sup>11</sup> См.: Баранов В. М. Основные направления модернизации техники современного правотворчества в России // Юридическая техника. Ежегодник. 2012. № 6. С. 47.

<sup>12</sup> См.: Власенко Н. А. О кризисных тенденциях в праве // Там же. С. 43.

<sup>13</sup> См.: Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993. С. 8.

<sup>14</sup> Строев Е. С. Прошла пора выживания, наступила пора созидания // Парламентская газета. 2001. 21 июля.

димо принципиально изменить подход к организации законотворчества, отказаться от практики, ориентированной на принятие отдельных законов и перейти к методологии формирования системы законодательства, создать постоянно действующие механизмы общего характера, как дающие системные ориентиры для всего законодательства, так и обеспечивающие системность каждой стадии жизненного цикла законов»<sup>15</sup>.

Планирование нормотворческой деятельности объективно необходимо для устранения таких недостатков российской правовой системы, как нестабильность правового регулирования, поспешность в издании нормативных правовых актов, дисбаланс смыслообразующих положений взаимосвязанных законов, излишняя зависимость выбора тематики акта от сиюминутных общественных потребностей<sup>16</sup>. Планирование способствует укреплению системных связей между разными отраслями законодательства, а также внутри каждой из них. Использование планирования (причем именно долгосрочного, стратегического) в правотворческой деятельности является важнейшей предпосылкой недопущения несогласованности, дисбаланса между принятыми правовыми актами и претворением их положений в жизнь.

В-третьих, недостаток системности правотворческой деятельности провоцируется нереализованностью в ее процессе потенциала концептуального подхода. Безусловно, именно идея «задает импульс» будущему нормативному правовому акту, но ее оформление в концепцию как промежуточный этап будет способствовать более качественному претворению в жизнь целей и задач законодателя. Для этого в концепции в обязательном порядке должны быть отражены следующие моменты:

- очерчен круг отношений, которые будут урегулированы нормативным правовым актом;
- дана характеристика состояния урегулированности общественных отношений в соответствующей сфере;
- проанализировано соотношение с другими нормативными правовыми актами.

Таким образом, системный характер правотворческой деятельности следует рассматривать, с одной стороны, как необходимое и важнейшее условие ее эффективности, а с другой – как детерминанту сбалансированности внутри законодательства, появляющегося в его результате<sup>17</sup>.

Наконец, хотя и не столь очевидным, но, тем не менее, существенным образом на сбалансированность законодательства влияет неукоснительное следование при принятии каждого отдельного документа правилам юридической техники. Незнание, несоблюдение, игнорирование правил

---

<sup>15</sup> Миронов С. Правовое поле у страны едино // Парламентская газета. 2002. 22 янв.

<sup>16</sup> См.: Мазуренко А. П., Лаврик А. Ю. Актуальные проблемы формирования института правотворческой политики. М., 2009. С. 74.

<sup>17</sup> См.: Фральцев В. С. Правотворческая деятельность как системный процесс : на примере субъекта Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 22.

юридической техники приводит к правотворческим ошибкам, которые, в свою очередь, неизбежно порождают законодательный дисбаланс.

Правотворческие ошибки могут детерминировать самые различные формы законодательного дисбаланса. Наиболее очевидны они в случае прямых противоречий (коллизий) юридических норм, вызванных избыточным правовым регулированием (положительной формой количественного дисбаланса), либо же, напротив, пробелов в законодательстве<sup>18</sup> (отрицательной формой количественного дисбаланса).

Таким образом, диалектика взаимосвязи понятий «правотворчество» и «законодательство» определяется соотношением категорий процесса и результата. Недостатки первого неизбежно порождают пороки во втором. Иначе говоря, правотворческие ошибки имеют своим прямым результатом дисбаланс в законодательстве.

Проблему можно рассмотреть и под другим углом, взяв за основу не негативный, а позитивный аспект: баланс в законодательстве возможен только на основе соблюдения в процессе правотворчества требований объективной обусловленности, научной обоснованности, системности (включая такие методы и инструменты, как создание банка идей законопроектов, прогнозирование, планирование, использование концептуального подхода), а также неукоснительном следовании выработанным наукой и апробированным практикой правилам юридической техники. Подобный подход позволит разработать конкретные технико-юридические рекомендации по устранению негативных проявлений законодательного дисбаланса и предотвращению возникновения его в будущем.

---

<sup>18</sup> См.: Костенко М. П. Пробел в праве как разновидность правотворческой ошибки // Известия Южного федерального ун-та. Технические науки. 2008. Т. 87, № 10. С. 117–123.

*Саратовская государственная юридическая академия*

*Белоусов С. А., кандидат юридических наук, доцент, проректор по науке*

*E-mail: sbelousov@sgap.ru*

*Тел.: 8-8452-299-003*

*Saratov State Law Academy*

*Belousov S. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Vice-rector for Science*

*E-mail: sbelousov@sgap.ru*

*Tel.: 8-8452-299-003*