



# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

О.П. Бачмага\*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

## ОЦЕНКА ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: СРАВНИТЕЛЬНО- ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

**Аннотация:** Правотворчество представляет собой одну из важнейших сторон деятельности государства. В связи с тем, что сегодня ряд отраслей законодательства подвергается активному изменению и корректировке, проблемы правотворчества имеют первостепенное значение. В статье анализируется и оценивается правотворческий процесс современного Российского государства. Выявляются теоретические и практические проблемы данного аспекта, рассматриваются возможные последствия реализации правовых актов. Отслеживается скорость изменения законодательства, оценивается соответствие цели нормативно-правовых актов фактическим результатам. Также, проводятся сравнительные параллели с правотворчеством других государств, исследуются статистические данные, в качестве доказательной базы приводятся конкретные примеры. Исследуя данный вопрос, автором был проведен мониторинг официальных источников опубликования нормативно-правовых актов и соответствующих электронных правовых систем. Особо акцентируется внимание на качестве принимаемых законов. Отдельно рассматриваются существующие на сегодняшний день принципы правотворчества, после чего автором предлагается и обосновывается необходимость дополнения уже существующих принципов.

**Ключевые слова:** Правотворчество, принципы, закон, реализация, прогнозирование, пробелы в праве, современность, нестабильность, изменения, последствия.

**DOI:** 10.7256/1994-1471.2014.1.10251

Исследуя природу правового государства на примере современной Российской действительности, акцентируем внимание на таком аспекте, как правотворчество.

Часто в юридической литературе понятия «правотворчество» и «законотворчество» идентифицируют и употребляют в качестве синонимов. Разграничим данные понятия.<sup>1</sup>

Правотворчество — это деятельность государственных органов (в случае референдума — всего народа) и должностных лиц по изданию, переработке и отмене нормативно-правовых актов.<sup>2</sup> Законотворчество — важная состав-

Опыт комплексного исследования. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА, 1998. – С. 810.

<sup>2</sup> Общая теория права. Курс лекций. Под ред. К.В. Бабаева. - Нижний Новгород, 1993. – С. 305.

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия.



ная часть правотворчества, заканчивающаяся принятием законов и являющаяся исключительной прерогативой высших органов государства либо, в предусмотренных законом случаях, народа. Правотворчество, более широкое понятие, включающее в себя непосредственно законотворчество. Правотворчество же, в свою очередь, составная часть наиболее широкого процесса – правообразования, как долгого временного процесса формирования юридической нормы.

Правотворчество представляет собой одну из важнейших сторон деятельности государства. Сегодня целый ряд отраслей законодательства подвергается активному изменению и корректировке. Пока не удастся правильно определять меру достаточности законодательного регулирования.<sup>3</sup>

К сожалению, поспешность подготовки и принятия законов не преодолена, и во многие кодексы и другие федеральные законы за 8–12 лет существования вносились десятки и сотни поправок, дополнений и изменений. Остановить этот поток пока не удастся. Нормы законов нарушаются, бездействуют, обновляются.<sup>4</sup>

Сегодня решение какой-либо проблемы часто связывается только с фактом принятия правового акта, в связи с чем в стране ежегодно принимаются сотни законов, подзаконных и иных нормативно-правовых актов.

В связи с изложенным, нами выдвинута следующая гипотеза: в России поправки в законодательные акты вносятся чаще, чем в других странах.

Цель: отследить периодичность принимаемых законов, а также вносимых в законы изменений и дополнений.

Был проведен системный мониторинг официальных источников опубликования, официальных сайтов и правовых систем в первом полугодии 2013 года, с целью выяснить количество принимаемых нормативно-правовых актов за определенный малый период времени.

Были получены следующие результаты: среднее количество нормативно-правовых актов, принимаемых в день, составляет: в январе месяце 2013 года – 8,1; в феврале – 6,6; в марте – 7,4; апреле – 7,6; мае – 6,9; июне – 8.

Данные результаты выявляют высокий показатель скорости изменения законодательства. Высокая скорость изменения зако-

нодательства и правовая нестабильность напрямую взаимосвязаны.

Подтвердим обоснованность выводов статистикой. В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года №195 – ФЗ первая поправка была внесена 25.04.2002 №41-ФЗ, впоследствии 25.07.2002 №112-ФЗ, 30.10.2002 №130 – ФЗ, 31.10.2002 №133 – ФЗ, 31.12.2002 №187 – ФЗ и так далее. По состоянию на ноябрь 2013 года насчитывается свыше 300 федеральных законов, вносящих в текст кодекса те или иные изменения.<sup>5</sup> Наблюдается тенденция к принятию поправок в среднем с периодичностью 5-6 в месяц.

В Налоговый кодекс Российской Федерации с момента принятия первой части в 1998 году в общей сложности в обе части по состоянию на октябрь 2013 года внесено около 700 изменений и дополнений.

Проведем сравнительные параллели.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года пришел на смену Уголовному кодексу РСФСР 1960 года. На сегодняшний день он насчитывает около 136 поправок. Последние изменения вносились Федеральным законом от 02 ноября 2013 г. № 302-ФЗ. В течение 20 века на территории нашей страны было принято четыре Уголовных кодекса, начиная с кодекса РСФСР 1922 года.

Сопоставим Уголовный кодекс Российской Федерации с Уголовным кодексом Германии, который был принят 15 мая 1871 года (последняя редакция принята 13 ноября 1998 года). На сегодняшний день он насчитывает около 200 поправок. В основном все поправки затрагивают Особенную часть, в связи с прогрессирующим и совершенствующимся ритмом жизни.

Уголовный кодекс Франции был принят 22 июля 1992 года и пришел на смену Уголовному кодексу Франции 1810 года, принятым еще при Наполеоне I.

В Швейцарии действует Уголовный кодекс 1937 года, вступивший в силу с 1 января 1942 года. Впоследствии в него вносились незначительные изменения, затрагивающие в основном Особенную часть. Последние изменения вносились в 1999-2000 годах.

В Австрии Уголовный кодекс действует с 1 января 1975 года (последняя редакция принята в 2000 году).

Для наглядности, проведем аналогию и предположим, что Уголовный кодекс Российской Федерации будет действовать в течение

<sup>3</sup> Тихомиров Ю.А. Правовое государство: проблемы формирования и развития.// Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. №5. – С.23.

<sup>4</sup> Тихомиров Ю.А. Правоприменение: теория и практика. М.: Формула права, 2008 – 432 с.

<sup>5</sup> Гарант. Правовая база. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12125267/>



140 лет. Учитывая скорость и периодичность вносимых на сегодняшний день изменений, через обусловленный временной период количество поправок составит свыше 800.

В итоге, гипотеза подтверждается.

Анализируя ситуацию, выявляется следующая тенденция: весь пласт базисных законов в России полностью обновляется в среднем за 20-30 лет, то есть на смену старому закону приходит новый. В течение жизни одного человека законодательство полностью сменяется в среднем три раза. Только на протяжении 20 века в России сменилось пять Конституций, поэтому предположение о том, что сегодняшний Уголовный кодекс будет действовать через 140 лет маловероятно, тем не менее, оно ярко иллюстрирует существующую правовую лабильность.

Данная ситуация не является допустимой и приемлемой, и свидетельствует, в первую очередь, о политической и общественной нестабильности, почвой для создания фундамента правового нигилизма. Правовая нестабильность приводит к противоправным действиям и, в целом, способствует не развитию, а наоборот, тормозит развитие правовой системы. При законодательной лабильности и изменчивости, уважения к закону быть не может, так как здесь имеют место не законотворчество, а писание текста в угоду интересам. Имеет место отсутствие понимания юридической ценности права.

Как было уже отмечено, правотворчество — очень значимое направление государственной работы, в связи с чем оно должно строиться на рациональных, лишенных какой-либо идеологии эффективных принципах, то есть началах, основополагающих идеях. В отличие от признака, под которым понимается показатель, примета, знак, по которым можно узнать, определить что-нибудь. Другими словами, принцип и признак имеют разное значение и несут разную смысловую нагрузку. Под принципом понимается гораздо более важное, изначальное, определяющее, то, без чего не возможно существование определенного явления. При анализе работ отечественных правоведов можно встретить путаницу в этих понятиях, периодическую подмену одного понятия другим или их отождествление. В данном случае речь пойдет именно о принципах как основополагающих началах.

На сегодняшний день в юридической литературе принято выделять следующие основные принципы правотворчества:

1) принцип законности; 2) принцип демократизма; 3) принцип гуманизма; 4) принцип профессионализма (компетентности) субъектов законотворчества; 5) принцип научности; 6) принцип использования правового опыта;

7) принцип связи с практикой; 8) принцип гласности; 9) принцип коллегиальности; 10) принцип творческого характера; 11) принцип системности; 12) принцип плановости; 13) принцип тщательности, скрупулезности подготовки законопроектов; 14) принцип технического совершенства принимаемых законов; 15) принцип эффективности (разумности, целесообразности, своевременности), научная обоснованность.<sup>6</sup>

Все вышеперечисленные принципы логичны и обоснованны.

Однако особое внимание необходимо уделять не количеству, а качеству принимаемых законов. В связи с этим необходимо дополнить основные принципы правотворчества такими принципами, как ориентированность на современную реальность и юридическое прогнозирование. Это значительно сократит число вносимых в закон поправок, которые не были предусмотрены изначально. Также это упростит применение закона, сделает его более ясным для восприятия. Выявление причинно-следственной связи и последствий принимаемых законов в таких сферах, как политическая, экономическая, социальная, юридическая является первостепенной задачей.

Этим и обосновывается необходимость закрепления таких принципов правотворчества, как ориентированность на современность и прогнозирование в качестве основных принципов, наряду с вышеизложенными.

Возьмем, к примеру, Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», пришедший на смену Федеральному закону от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Закон еще не вступил в силу, однако, уже имеет новую редакцию от июля 2013 года, вносящую определенные коррективы в текст документа.

Изменениям должен предшествовать мониторинг, а прямое реформирование будет неэффективно.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. — М.: «Юриспруденция», 2000. — С.250.; Теория государства и права. Матузов Н.И., Малько А.В. М.: Юрист, 2004. — С.293; Нерсеянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для вузов. — М.: «ИНФРА-М», 1999. — С. 415.

<sup>7</sup> Бачмага О.П. Правовое государство и образование в России: взаимосвязь, основные проблемы и их последствия // «Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук». 2011. №5. Литера. — С.118-123; Бачмага О.П. Государство и личность в современной России: проблемы взаимоотношений // Московское научное



В итоге, здесь находит подтверждение еще одна гипотеза об отрыве правотворчества от правоприменения, и оценки последствий как стадии всего правового цикла.

Следствием этого является нестабильность закона, бесконечный поток поправок и изменений, низкое качество правотворчества из-за отсутствия правовой аналитико-оценочной фазы.

На данной проблеме акцентируют внимание и молодые, что определяет особую актуальность проблем правотворчества. Например, «трудности в практической реализации возникают в результате отсутствия смысловой завершенности и точности в изложении нормативного материала. Зачастую формулировки, которые использует законодатель, оказываются неоднозначными для толкования. Кроме того, неоднократно нарушается и такое технико-юридическое требование, как единство терминологии, что также приводит к неточности и неоднозначности в изложении нормативного материала»<sup>8</sup>.

Отдельной проблемой стоят пробелы в правах, а именно, отсутствие норм процессуального характера. В большинстве случаев, принятие нового закона не решает поставленной задачи и проблема остаётся нерешённой из-за отсутствия именно процессуальных норм, что препятствуют своевременной и правильной реализации норм материального права.

В итоге, в результате комплексного анализа, выделим основные недостатки принимаемых сегодня нормативно-правовых актов:

1. Пробелы в праве.
2. Противоречивость и неоднозначность формулировок закона (расплывчатость формулировок, неясность и двоякое толкование, последующая необходимость их разъяснения).
3. Различные интуитивно-эмоционально-оценочные понятия, для которых характерны личные ощущения (например, такие, как «побуждающие», «способные вызывать», «бранные слова и выражения, не относящиеся к нецензурной брани» и тому подобное).<sup>9</sup>
4. Отсутствие процессуальных норм, методов реализации (например, отсутствие

регламентации процедуры отрешения и порядке дачи судом заключения о наличии в действиях президента признаков преступления).

5. Не ориентированность на современную реальность (отсутствие в России условий для внедрения и функционирования какого-либо института, отсталость техники, отсутствие профессионализма кадров и специалистов и так далее).
6. Отсутствие юридического прогнозирования как обязательной стадии правотворческого процесса.

Проанализируем с учетом вышеперечисленного Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», с изменениями, внесенными Федеральным законом от 02.07.2013 № 185-ФЗ, вступающими в силу с 1 сентября 2013 года.

Сразу оговорим, что закон не распространяется на рекламу, а также отдельные виды информации, указанные в статье 2.

В статье 5 вышеуказанного закона к информации, запрещенной для распространения среди детей, относится, в частности, информация:

- способная вызвать у детей желание употребить наркотические средства, психотропные и (или) одурманивающие вещества, табачные изделия, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, принять участие в азартных играх, заниматься проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством;
- отрицающая семейные ценности, пропагандирующая нетрадиционные сексуальные отношения и формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи;
- оправдывающая противоправное поведение;
- содержащая нецензурную брань;
- содержащая информацию порнографического характера.

Закон применяет интуитивно-эмоционально-оценочные понятия, как то: «вызывающая страх, ужас или панику», «состояние, при котором отсутствует риск... причинения вреда духовному, нравственному здоровью и развитию», «способная вызвать желание чего-либо» и тому подобное.

С юридической точки зрения, доказать подобные нормы практически невозможно, так как, во-первых, необходимо медицинское заключение, с подтверждением того, что ребенок находится в состоянии, к примеру, «паники, ужаса, страха», во-вторых, необходимо доказать причинно-следственную связь меж-

обозрение, №6. – М.: ИНГН, 2011. – С. 23-27.

<sup>8</sup> Бузун Е. В. Роль правовой культуры в преодолении коррупционных факторов в правотворчестве [Текст] // Молодой ученый. — 2013. — №7. — С. 269-271.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ (ред. от 29.06.2013) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», Закона города Москвы от 12 июля 2002 года № 42 «Об административной ответственности за нарушение покоя граждан и тишины в ночное время в городе Москве».



ду просмотром информации и паническим состоянием субъекта. Ведь психо-эмоциональное состояние могло быть вызвано другими причинами, как то: неблагоприятные отношения в семье, школе, с друзьями или просто одновременная ссора с кем-либо на улице, произошедшая накануне. Да и эмоциональная устойчивость у людей различна, как и типы темперамента.

Подведем итоги нашего исследования и отметим, что Россия на сегодняшний день имеет высокую скорость изменения законодательства.

Важное значение имеют анализ и оценка возможных последствий реализации правовых актов, разностороннее планирование, соответствие цели результатам. Причем, юридические последствия могут наступить не только вследствие принятия нормативно-правового акта в целом, но также и вследствие противоречия отдельных его норм уже существующим нормам права, возникающими трудностями в их правоприменении.

Целесообразно делать оценку планируемыми целям и фактически достигнутым результатам.

Законодательные юридические формулировки должны сводить к минимуму содержание норм на уровне эмоционального восприятия какого-либо явления, так как в суде они недоказуемы и являются недействующими.

Минимизация правовой изменчивости и лабильности не способствует развитию, а наоборот, тормозит развитие правовой системы.

Целесообразно закрепление ориентированности на современную реальность и прогнозирования в качестве основных принципов правотворчества.

Законы должны приниматься с изначальным расчетом на максимально возможную продолжительность действия во времени за счет всесторонней продуманности, а не за счет вносимых изменений.

Все вышеизложенные меры помогут свести к минимуму издание точечно-локальных нормативных актов, которые изначально призваны восполнить определенный пробел в праве и внести ясность в какую-либо определенную сферу правоотношений, однако, в сущности, имеют прямо противоположную тенденцию.

## Библиография

1. Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА, 1998. – 810 с.
2. Алексеев С.С., Архипов С.И. Теория государства и права. – М.: Норма, 2005. — 496 с.
3. Бачмага О.П. Государство и личность в современной России: проблемы взаимоотношений // Московское научное обозрение. 2011. №6. – М.: ИНГН. – С. 23-27.
4. Бузун Е. В. Роль правовой культуры в преодолении коррупционных факторов в правотворчестве // Молодой ученый. — 2013. — №7. — С. 269-271.
5. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. – М.: «Юриспруденция», 2000. – 528с.
6. Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Кнорус, 2008. – 400 с.
7. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. – М.: Юрист, 2004. — 512с.
8. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Издательская группа НОРМА—ИНФРА, 1999. – 552 с.
9. Тихомиров Ю.А. Правовое государство: проблемы формирования и развития // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. №5. – М.: Научный эксперт, 2011. — 136 с.
10. Тихомиров Ю.А. Правоприменение: теория и практика. – М.: Формула права, 2008. – 432с.
11. Ткаченко С.В. Правовые реформы в России: проблемы рецепции западного права – Самара: Изд-во Самар. ун-та, 2007. – 535с.

## References

1. Alekseev S.S. Pravo. Azbuka. Teoriya. Filosofiya. Opyt kompleksnogo issledovaniya. – M.: Izdatel'skaya gruppa NORMA – INFRA, 1998. – 810 s.
2. Alekseev S.S., Arkhipov S.I. Teoriya gosudarstva i prava. – M.: Norma, 2005. — 496 s.
3. Bachmaga O.P. Gosudarstvo i lichnost' v sovremennoi Rossii: problemy vzaimootnoshenii. // «Moskovskoe nauchnoe obozrenie». 2011. №6. – M.: INGN. – S. 23-27.
4. Buzun E. V. Rol' pravovoi kul'tury v preodolenii korruptsionnykh faktorov v pravotvorchestve // Molodoi uchenyi. — 2013. — №7. — S. 269-271.
5. Vengerov A.B. Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov. 3-e izd. – M.: «Yurisprudentsiya», 2000. – 528s.
6. Mal'ko A.V. Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnik. – M.: Knorus, 2008. – 400 s.



7. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Teoriya gosudarstva i prava. – M.: Yurist', 2004. — 512s.
8. Nersesyants V. S. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva. Uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov i fakul'tetov. – M.: Izdatel'skaya gruppa NORMA—INFRA, 1999. – 552 s.
9. Tikhomirov Yu.A. Pravovoe gosudarstvo: problemy formirovaniya i razvitiya // Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie. №5. – M.: Nauchnyi ekspert, 2011. — 136 s.
10. Tikhomirov Yu.A. Pravoprimerenie: teoriya i praktika. – M.: Formula prava, 2008. – 432s.
11. Tkachenko S.V. Pravovye reformy v Rossii: problemy retseptsii zapadnogo prava – Samara: Izd-vo Samar. un-ta, 2007. – 535s.

*Материал получен редакцией 25 ноября 2013 г.*