

УДК 340.1.

ВЗАИМОСВЯЗЬ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ЗАКОНОДАТЕЛЯ И ОБЩЕСТВА

Каменская Елена Викторовна,
*канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории
Московского университета имени С.Ю. Витте,
Частное образовательное учреждение высшего образования
«Московский университет имени С.Ю. Витте», г. Москва,
e-mail: ekamenskaya@muiiv.ru*

В статье анализируется проблема повышения правовой культуры законодателя, подчеркивается взаимосвязь правовой культуры законодателя и правовой культуры общества.

Ключевые слова: правовая культура, закон, законодательная инициатива, парламент, законодательство, нормативный правовой акт, правовая система

DOI 10.21777/2587-9472-2018-2-22-25

В современном Российском государстве одной из самых обсуждаемых в научной литературе, и в целом, в обществе является проблема повышения правовой культуры. Эту категорию исследуют широко, с различных методологических подходов, анализируя многочисленные статистические и социологические данные, апеллируя к понятиям «ментальность», «психология», «мотивация» и др. В данной работе предлагается проанализировать проблему правовой культуры общества с точки зрения взаимозависимости правовой культуры законодателя и общества. Говоря о законодателе, мы имеем в виду в большей степени депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Учитывая многообразие предложенных учеными дефиниций «правовая культура», поясняем, что под правовой культурой автором работы понимается совокупность правовых знаний, навыков применения, соблюдения и использования законов, а также их глубокое уважение.

Правовую культуру часто, и, на наш взгляд, вполне обоснованно подразделяют на правовую культуру личности, правовую культуру группы и правовую культуру общества.

В качестве элементов правовой культуры общества назовем такие, как гарантированные государством права и свободы гражданина, состояние законности и правопорядка, уровень правосознания и правовой грамотности общества, качество законодательства, эффективное независимое правосудие, качественная работа правоохранительной системы, и др.

Правовая культура законодателей находит свое материальное выражение в принимаемых ими законах. Именно через призму оценки качества принимаемых законов в Российской Федерации можно увидеть взаимосвязь правовой культуры законодателя и общества.

Признаками высокой законодательной культуры являются соответствие содержания законов потребностям развития общества; технико-юридическое совершенство законодательства; эффективность законодательства.

Считаем, что в последнее время, особенно, когда происходят в российском государстве неблагоприятные ситуации, резонансные происшествия, законодатели, находясь под влиянием эмоций от данных событий, стремятся инициировать принятие законов, которые разрешат подобные ситуации. Но не считают необходимым узнать и услышать мнение экспертов в конкретной области, юристов, экономистов, проанализировать действующие нормы права. Эти действия носят в большей степени популистский характер и, несомненно, наносят вред обществу. Такой «юридический романтизм» является деформацией правосознания, нельзя только путем принятия одного закона навести порядок в обществе. О проблеме нормотворческих инициатив писал известный русский юрист XIX века И.В. Михайловский: «Составление вздорных проектов только тогда может быть названо невинным занятием, когда законодательное учреждение не будет обязано тратить свое время на рассмотрение этих плодов юридического творца. Если же мы завалим это учреждение кучами проектов, если каждый желающий

будет иметь право отнимать у него время и заставлять работать для рассмотрения нелепых писаний, то мы совершенно парализуем работу важнейшего из государственных учреждений, не дадим ему возможности посвятить свои силы для его важного, ответственного дела, требующего спокойствия и неторопливости» [1, С. 355]. Примечательно, что и действующая власть в лице председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева говорит о том же: «У нас просто легкость просто необыкновенная при создании законопроектов» [2].

В чем же вред большого количества законодательных инициатив для правовой культуры общества? У части населения может сформироваться мнение, что любую проблему можно решить, только приняв закон. Граждане просто вводятся в заблуждение о том, что законы всемогущи. А разочаровавшись, они пополняют ряды тех, кто будет проявлять неуважение к праву.

Предваряя рассмотрение второй проблемы, напомним слова известного юриста О.Э. Лейста о том, что: «Авторитетность права зависит от его стабильности. Социальной целью права являются упорядочение, стабилизация общественных отношений, создающая в обществе возможность прогнозирования, уверенность в завтрашнем дне» [3, С. 115]. Общество хочет предсказуемости, уверенности в завтрашнем дне, возможности вдумчивого освоения действующих правовых норм. Но что говорит нам статистика?

Предлагаем обратиться к масштабному статистическому анализу федерального законодательства, которое провела в 2017 году руководитель производственного управления компании «Гарант» Н. Ткаченко по заказу Центра стратегических разработок А. Кудрина [4]: «За период 01 января 1994 года по 31 июля 2016 года было принято 6717 федеральных законов, из них 670 – базовые. На 1 августа 2016 года отменено 594 федеральных закона, из них базовых – 122. Под «базовыми» Н. Ткаченко понимались федеральные законы, не являющиеся федеральными законами об изменении, дополнении, отмене, приостановлении либо распространении действия других федеральных законов; федеральными законами, связанными с участием (присоединением, выходом, ратификацией, денонсацией и т.п.) Российской Федерации в международных договорах; федеральными законами о бюджетах и социальных фондах (утверждении бюджета на очередной календарный год, исполнении бюджета, установлении страховых взносов и тарифов); федеральными законами о создании, упразднении и преобразовании судов и судебных присутствий; федеральными законами, связанными с рассмотрением и исполнением федерального бюджета на очередной год, и иными, рассчитанными на однократное применение либо применение в отношении конкретных лиц/объектов, т.е. своего рода «индивидуальными в отношении нормативных» [4].

Таким образом, подавляющее большинство законов, принимаемых Государственной Думой Российской Федерации – это законы о внесении изменений и дополнений. Такая же участь преследует и кодифицированные акты. Например, в Кодекс об административных правонарушениях, принятом в 2001 году, с даты его принятия по 31 июля 2016 года было принято 517 Федеральных законов о внесении в него изменений. Аналогичное положение дел с Налоговым кодексом РФ, Уголовным кодексом РФ, Уголовно-процессуальным кодексом и др. [4].

Обращаемся снова к речи главы Правительства России Д.А. Медведева: «Я как юрист не могу не сказать, что кодексы надо менять в самую последнюю очередь... У нас же кому-то из министров, или депутату, или члену Совета Федерации, захотелось какую-то идею продвинуть моментально пишется законопроект об изменении самых существенных основ законодательства в нашей стране» [2].

Кстати, подобное положение дел в федеральном парламенте сказывается и на уровне законодательных органов власти субъектов Российской Федерации. Данная негативная тенденция отмечалась в юридической литературе. «В последние годы все большая часть из принятых законодательными органами субъектов РФ законов не имеет самостоятельного предмета регулирования, а лишь вносит изменения и дополнения в ранее принятые законы. ...С одной стороны, это говорит о частоте сменяющихся процессов в правовом регулировании всего российского законодательства. С другой – частые изменения и дополнения к одним и тем же законам свидетельствуют о неудовлетворительной организации экспертной и мониторинговой работы в органах государственной власти субъектов Федерации» [5, С. 115.].

Но всегда ли причиной внесения многочисленных изменений является появление новых предметов правового регулирования? К сожалению, основной причиной, на наш взгляд, остается низкое ка-

чество принимаемых законов. Принятие законов, в которых нормы носят декларативный характер, отсутствует детальный механизм реализации правовых норм, свидетельствует о низком уровне правовой культуры законодателя. Кроме того, можно отметить, что некоторые вопросы, которые урегулируются с помощью законов, целесообразно было бы урегулировать с помощью подзаконных актов (указами Президент РФ, постановлениями Правительства РФ).

Недостаточное внимание к проблемам законотворческой техники является одной из причин несовершенства законотворчества, а некачественные законы будут влиять на уровень правовой культуры общества. Правила, приемы и способы законотворческой техники должны быть обязательными установлениями для законодателя. При работе над федеральными законопроектами используются Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов [6]. Но данные Рекомендации носят слишком схематичный характер, чтобы охватить все стороны правотворческой техники, и, по сути, не ставилось такой цели при их принятии. Д.А. Медведев предлагал «разработать четкие правила взаимодействия при подготовке законопроектов и утвердить их постановлением Правительства. Тогда это уже будет нормативный документ Правительства, который все должны будут исполнять, и мы будем избегать много ошибок, потому что за качество законов подчас нас очень справедливо критикуют» [2]. Позитивное стремление, но речи о принятии уже десятилетиями обсуждаемого закона о нормативных правовых актах по-прежнему не идет.

Но многие негативные тенденции в российском правотворческом процессе вызваны недостаточной научной проработкой законопроектов. С сожалением приходится констатировать, что, несмотря на предложения юридической науки, федеральные законодатели не закрепили правила юридической техники в виде юридических норм, сделав их, таким образом, обязательными. Хотя речь об этом давно идет в научных кругах [7].

Позитивными предпосылками к повышению качества законодательной деятельности федерального парламента можно считать заявленные Председателем Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации Володиным преобразования: «Во-первых, в обязательном порядке проводить широкое обсуждение законодательных инициатив, в том числе с привлечением политических сил, не прошедших в парламент... Во-вторых, проводить профессиональную экспертизу законопроектов с привлечением научно-профессиональных сообществ и ведущих федеральных вузов... В-третьих, обеспечить поддержку реализации федеральных законодательных инициатив региональных парламентов, в том числе и через Совет законодателей» [8].

Институт социально-экономических и политических исследований совместно с Центром содействия законотворчеству в январе 2017 года подготовил «Рейтинг законотворцев», согласно которому после внедрения новых требований к качеству законопроектной работы темпы законотворчества снизились: доля инициатив, внесенных депутатами, снизилась с 50% до 40%; доля принятых законопроектов уменьшилась на треть, несмотря на то, что впервые Госдума за одну сессию рассматривала две волны законопроектов о бюджетном процессе [9].

Особое внимание следовало бы уделять организации научных правовых экспертиз. Использование такого важнейшего инструмента позволит определять приоритетные направления совершенствования законодательства, исследовать факторы, которые будут способствовать повышению эффективности правоприменения, либо факторы, которые оказывают негативное влияние на законодательное регулирование и т.д.

Разделяя позицию Л. Фридмана о том, что «Правовая культура – это барометр общественной жизни, являющийся одновременно и общественной силой, которая определяет, как часто тот или иной закон применяется или нарушается на практике, как его избегают или как им злоупотребляют. Правовая система без правовой культуры не действует» [10], считаем, что уровень правовой культуры общества находится в определенной зависимости от уровня правовой культуры законотворцев. Качественные продукты их деятельности – законы – отражаются на каждом гражданине государства и влияют на правовую культуру общества в целом.

Учитывая вышеизложенное, считаем аргументированной позицию известного специалиста в сфере юриспруденции В.М. Баранова, который обстоятельно обосновал необходимость подготовки профессионалов именно в сфере правотворчества [11]. Возможно, наличие таких специалистов будет

способствовать преодолению дилетантизма и «юридического романтизма» у законодателей. Но это только одно из предложений по совершенствованию законодательного процесса. Для того, что бы ушла в прошлое практика принятия нескольких десятков законов в один день (которое мы ежегодно наблюдаем в последние дни перед «парламентскими каникулами»), необходимо все-таки использовать все те разработки в сфере правотворчества, законодательного процесса, юридической техники, которые предложили как виднейшие юридические школы России, так и зарубежные правоведы. Законы не должны приниматься в угоду политической конъюнктуры, а действительно регулировать наиболее значимые общественные отношения (именно такой признак закона написан в учебниках по теории государства и права). Субъекты законотворчества должны совершенствовать свою правовую культуру, в том числе и правотворческую культуру.

Таким образом, решение проблем, свойственных законодательной деятельности парламента в Российской Федерации, позволит существенно повысить не только уровень правовой культуры самих законотворцев, но и будет способствовать повышению уважения к закону среди российских граждан.

Список литературы

1. Михайловский И.В. Очерки философии права. Томск. 1914 // Теория государства и права: хрестоматия в 2 томах. – М., 2004. – Т.1. – С. 355.
2. Встреча Д.А. Медведева с членами Совета палаты Совета Федерации Федерального собрания 15 февраля 2017 г. // <http://government.ru/news>
3. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права (под ред. В.А. Томсинова). – М., 2008. – С. 115.
4. Ткаченко Н. Статистический анализ федерального законодательства <http://base.garant.ru/57208190/>
5. Лесин А.В. Законодательство субъектов Российской Федерации: генезис и эволюция // Государство и право. – 2009. – № 9. – С. 115.
6. Рекомендованы Советом Государственной Думы для использования при осуществлении законопроектной деятельности, направлены письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2003 г. № вн2-18/490) <http://www.consultant.ru>
7. Качество закона и проблемы юридической техники (обзор научно-практической конференции) // Журнал российского права. – 2008. – № 2.
8. Володин: в 2017 году Дума займется повышением качества законотворчества // Сайт ТАСС:<http://tass.ru/politika/3894936>
9. Официальный сайт Института социально-экономических и политических исследований http://www.politanalitika.ru/wp-content/uploads/2017/01/Rei-ting-zakonotvortsev_01.2017.pdf
10. Фридман Л. Введение в американское право. – М., – 1993. – С. 11.
11. Баранов В.М. Норморайтер как профессия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 6. – С. 16–29.

RELATIONSHIP OF LEGAL CULTURE OF THE LEGISLATOR AND SOCIETY

Kamenskaya E.V.,

Candidate of legal sciences,

Associate Professor; head of chair of theory and history of state and law

of Moscow Witte University

e-mail: ekamenskaya@muiiv.ru

The article analyzes the problem improving the legal culture of the legislator; emphasizes the relationship between the legal culture of the legislator and the legal culture of society.

Keywords: legal culture, law, legislative initiative, parliament, legislation, normative legal act, legal system