

*Белова А.А.,  
студент 2МЗЮ курса факультета права и управления  
Владимирского юридического института  
Федеральной службы исполнения наказаний*

*Россия, г. Владимир*

*Научный руководитель: Зыков Д.А., заведующий кафедрой  
публично-правовых дисциплин факультета права и управления  
Владимирского юридического института Федеральной службы  
исполнения наказаний*

*Россия, г. Владимир*

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

***Аннотация:** Настоящая статья посвящена изучению некоторых проблем нормотворческой техники. Автор указывает на целый ряд недостатков нормотворческой техники. Для преодоления названных недостатков необходимым и важным этапом работы законодателя должно стать изучение и использование результатов научных исследований.*

***Ключевые слова:** правотворчество, правоприменение, юридическая техника, средства юридической техники, законодательство, ошибки юридической техники.*

## **MODERN APPROACHES AND WAYS OF SOLVING PROBLEMS OF NORMATIVE ACTIVITY**

***Abstract:** This article is devoted to the study of some problems of standard-setting techniques. The author points out a number of shortcomings of the rule-*

*making technique. To overcome these shortcomings, a necessary and important stage of the legislator's work should be the study and use of the results of scientific research.*

**Keywords:** *law-making, law enforcement, legal technique, means of legal technique, legislation, errors of legal technique.*

Проблемы правотворческого процесса в настоящее время стоят очень остро.

Как можно сделать вывод, недостатки присутствуют уже на стадии создания проекта нормативного акта. Ученые отмечают, что «Зачастую законодатель далеко не всегда четко устанавливает необходимость в правовом регулировании определенных правоотношений, о чем свидетельствует «правотворческий бум», под которым подразумеваются крайне интенсивные (что далеко не всегда обосновано) темпы законодательной деятельности» [6, с.8].

В настоящее время существует огромное количество подзаконных нормативных актов. При этом в процессе их принятия компетентные органы часто выходят за рамки своей компетенции. Много подзаконных актов уже давно устарели и требуют обновления.

Недостаточно внимания законодатель уделяет и содержательной стороне нормативных актов, что плохо влияет на их качество. Поэтому требуется внедрение института оценки регулирующего воздействия нормативных актов.

Сейчас по данному поводу существуют только рекомендации Департамента оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития России.

В литературе высказывается мнение, что Правительство РФ может подготовить Положение об оценке реализации правовых актов, издаваемых федеральными и региональными органами исполнительной власти. Для

этого необходимо разработать единые требования к содержанию правовых актов, разработать критерии для проведения оценки содержательности нормативного акта. В иных случаях «попытки искоренить существующих хаос в законодательстве будет невозможно» [10, С.144].

В настоящее время в российской правовой системе существует кризис, причиной которого является большое количество содержащих противоречия нормативных актов. Авторы отмечают, что это связано с принятием Федерального закона от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» Федеральный закон от 23.07.2008 № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» [9]. Вследствие чего часть полномочий Правительства РФ в области нормативного регулирования передана федеральным органам исполнительной власти.

Некоторые авторы пишут, что «Проблема низкого качества нормативных актов обусловлена тем, что имеет место постоянная смена сотрудников, которые осуществляют подготовку данных нормативных актов. Для решения такой проблемы предлагается определить четкий порядок подготовки и оформления нормативных актов правоохранительных органов. Данный порядок должен быть един для всех и закреплён в федеральном законе» [15, С.157].

Также на уровне законов следует определить формы и виды нормативно-правовых актов, которые могут принимать правоохранительные органы. Сейчас в отдельных ведомствах могут издаваться различные акты, названные в положении о соответствующем органе.

Для устранения ошибок нормотворчества необходимо каждый проект принимаемого нормативного акта отправлять на научную экспертизу, что позволит еще до принятия данного акта устранить большинство содержащихся в нем ошибок, сделать его качество более высоким, а сам закон или иной нормативный акт более эффективным. Следует опубликовывать все проекты нормативных актов на официальных интернет-сайтах принимающего акт государственного органа с целью сбора мнений граждан, проведения обсуждений его достоинств и недостатков.

Отдельные авторы высказывают мнение, что причина увеличивающегося количества нормативных актов кроется в усложнении нормативно-правового регулирования. Это становится причиной запутанности правового регулирования, увеличивает коррупционную опасность. Выходом из подобной ситуации авторы видят установление эффективного взаимодействия между правоохранительными органами и бизнесом по вопросам правового регулирования. Предлагают «Оставить органам исполнительной власти выполнение только административных функций» [11, С.39].

Также в литературе указывается на односторонность развития действующего законодательства, конъюнктурный подход, отсутствие системного видения, большое количество экспертиз, неясный характер некоторых нормативных актов и пр. «Разные субъекты принимают разные правовые документы в довольно большом количестве. Такой односторонний подход не дает системно развиваться законодательству, а потому пропадает связь между нормативными актами разных уровней» [5, С.59].

Например, Н. А. Власенко в процессе исследования кризисных тенденций в праве, которые характерны для России настоящего времени, писал о том, что «Отсутствуют долгосрочные прогнозы развития законодательства» [2, С.43].

Осуществление прогнозирования законотворческого процесса – работа очень ответственная, сложная и кропотливая, однако она все же должна проводиться. Но, значение такой долгосрочной стратегии развития действующего законодательства, которая основана на результатах проведенного прогнозирования, очень велика для системы нормативных актов и поддержания ее баланса. «Прогнозирование является формой познания будущего состояния права и государства. Оно должно предшествовать процессу планирования» [3, С.8].

Здесь следует согласиться, что плановый подход к нормотворческой деятельности со стратегическим уклоном в настоящее время необходим. Без осуществления продумывания будущих шагов на несколько лет вперед будет трудно решить задачи, связанные с оптимизацией законодательства, трудно сократить количество нормативных актов, искоренить существующий дисбаланс между разными нормативными актами, изжить неравномерность развития тех или иных институтов, правовых отраслей, увеличить роль закона в жизни государства, общества и отдельных граждан.

Важность осуществления долгосрочного планирования нормотворческой деятельности в нашей стране осознают и сами представители власти. Например, Е. С. Строев пишет, что «Если не будет согласованного законотворческого плана, то мы все время будем блуждать в хаосе мутного потока случайных законов...» [12].

Аналогичного мнения придерживается и С. М. Миронов, который указывает, что: «Для создания правовой базы долгосрочной государственной политики необходимо 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» [8].

Осуществление планирования правотворческой деятельности необходимо для того, чтобы устранить существующие «Недостатки отечественной правовой системы:

- нестабильность процесса правового регулирования,
- спешку при принятии нормативно-правовых актов,
- отсутствие баланса между нормами взаимосвязанных законов,
- выбор тематики закона исходя только из сиюминутных потребностей общества»[7, С.74].

Осуществление планирования нормотворческой деятельности поможет укрепить связи между разными отраслями действующего права, а также и внутри каждой отрасли. Применение долгосрочного, стратегического планирования нормотворческой деятельности поможет не допустить несогласованность нормативных актов, поможет установить баланс между нормами законов и реальным претворением их в жизнь.

Проблемным моментов системы правотворческой деятельности является неиспользование здесь концептуального подхода. Однако, именно применение концептуального подхода помогает реализовать нормативно-правовой акт. Оформление концепции окажет положительное влияние на качество реализации целей и задач законодателя при издании им нормативных актов.

«Представляется, что в такой концепции необходимо предусмотреть следующие положения:

- определить круг правоотношений, которые в будущем должны быть урегулированы нормативным актом.

- дать характеристику состояния правового регулирования общественных правоотношений в соответствующей сфере.

– провести анализ соотношения планируемых к принятию нормативных актов с иными законами и нормативными актами» [5, С.60].

Таким образом, правотворческая деятельность должна носить системный характер, который является обязательным условием эффективности этой деятельности. «Системный характер правотворческой деятельности должен являться детерминантой сбалансированности законодательства и проявляться в результате процесса нормотворчества» [1, С.11].

На сбалансированность действующего законодательства влияние также оказывает следование законодателя при принятии каждого без исключения нормативно-правового акта правилам юридической техники. «Незнание законодателем, невыполнение или игнорирование правил юридической техники в результате приводит к возникновению правотворческих ошибок, которые становятся в итоге причиной появления дисбаланса законодательства» [4, С.57].

Касаемо требований, применяемых при создании нормативно-правовых актов терминологии можно сказать, что достичь однозначности и точности информации в создаваемых актах нельзя, если в них будет использоваться разная терминология.

«Лексико-терминологическая неоднозначность всегда является серьезным недостатком такой развитой информационной системы, как система нормативных правовых актов. Все возрастающая специализация знаний увеличивает число научных и технических терминов, специальных выражений. Для единства юридической терминологии необходимо, чтобы при обозначении в нормативном тексте определенного понятия последовательно употреблялся один и тот же термин» [13, С.573].

Возможно, издание отдельного справочного пособия по унификации применяемых при разработке нормативно-правовых актов терминов. Целью такого пособия должно являться «Закрепление единообразного толкования

определений и терминов, которые применяются в процессе нормотворчества, для повышения качества подготавливаемых проектов нормативных актов» [14, С.36].

Таким образом, можно сделать вывод, что сейчас необходимо повышать правовую культуру самого законодателя. Это будет способствовать повышению качества принимаемых им нормативно-правовых актов, развитию правосознания и нормальному восприятию норм права.

О том, что «Современный правотворческий процесс имеет низкую правовую культуру говорит то, что многие законы излишне декларативны, в них присутствует правовая неопределенность. В подобных законах очень часто нет механизма реализации правовых норм, которые в них закреплены, имеется аморфность и нечеткость правовых предписаний. Указанные факторы подрывают престиж закона, его регулятивную функцию в российской правовой системе» [16, С.105].

Однако в последнее время активно стала проводиться работа, направленная на совершенствование процесса нормотворчества. Уровень правовой культуры и профессионализм осуществляющих подготовку нормативных актов людей оказывает существенное влияние на качество принимаемых нормативных правовых актов. «В процессе подготовки нормативно-правовых актов необходимо провести оценку концепции проекта нормативного акта, определить предмет его регулирования, определить форму подачи всего нормативного материала в законе, ввести данный закон в действующую правовую систему» [13, С.144].

Вне зависимости от усилий науки, законодателем должны приниматься некоторые меры для того, чтобы исключить совершение ошибок сразу, при принятии нормативного акта, а не после введения его в действие и применения его положений на практике.

Правотворческие органы, в первую очередь, должны осуществлять наблюдение за действием законов или его отсутствием перед началом правотворческого процесса. Определение степени эффективности действия законов, определение их влияния на сознание и волю людей помогает определить долю успеха планируемых к принятию нормативных актов. В большой степени это имеет место, точнее, должно иметь место в области управленческих решений, нормы которых правительство и ведомства сами издают и сами исполняют или следят за их исполнением.

Соглашусь с мнением В. М. Сырых, который выразил что, занимаясь поисками способов улучшения качества нормотворчества, «Без изучения эффективности норм права, мы ничего нового и действенного в сфере нормотворчества создать не сможем» [13, С.573].

Таким образом, для преодоления названных недостатков необходимым и важным этапом работы законодателя должно стать изучение и использование результатов научных исследований.

Их применение позволит предупредить отдельные ошибки и снизить негативный эффект уже имеющихся просчетов и упущений в правотворческой политике. Кроме того, указывалось на необходимость повышения правовой культуры самого законодателя, на необходимость применения концептуального стратегического подхода к процессу нормотворчества.

#### **Используемые источники:**

1. Белоусов С.А. Правотворчество и законодательный дисбаланс: диалектика взаимосвязи. / С.А. Белоусов // Научный журнал «Вестник» – С. 11.
2. Власенко Н.А. О кризисных тенденциях в праве / Н.А. Власенко // Юридическая техника. – № 8. – С. 43.

3. Гаврилов О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование / О.А. Гаврилова. – М.:1993. – С. 8.

4. Корабельникова Ю.Л., Янин Ю.В. Роль ведомственного нормотворчества в государственном правотворчестве / Ю.Л. Корабельникова, Ю.В. Янин // Академическая мысль. – 2019. – № 1 (6). – С. 57.

5. Кубецкая В.Н. Нормотворческая деятельность в правоохранительной сфере / В.Н. Кубецкая // Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения: сборник статей по материалам XXVI международной научно-практической конференции. – М.: 2019. – С. 59.

6. Лопатин В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России / В.Н. Лопатин // Журнал российского права. – 2004. – № 5. – С. 8.

7. Мазуренко А.П. Актуальные проблемы формирования института правотворческой политики / А.П. Мазуренко, А.Ю. Лаврик // М.: – 2009. – С. 74.

8. Миронов С.А. Правовое поле у страны едино / С.А. Миронов// Парламентская газета от 22 января 2002.

9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации : федер. закон от 23 июл. 2008 г. № 160-ФЗ // – Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. № 30, ч. I, ст. 3616.

10. Пайгина Д.Р. Поиск эффективных решений проблем правотворчества / Д.Р. Пайгина // Журнал российского права. – 2014. – № 6. – С. 144.

11. Романкова Е.А., Фортова Л.К. Нормотворчество в РФ / Е.А. Романкова, Л.К. Фортова // Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения сборник статей по материалам XIX международной научно-практической конференции. – 2019. – С. 39.

12. Строев Е.С. Прошла пора выживания, наступила пора созидания / Е.С. Строев // Парламентская газета. – 2001. – 21 июл.
13. Сырых В.М. Правотворчество в РФ. Проблемы теории и практики: сборник научных статей. Материалы научно-практической конференции/ ред. Сырых В.М., Занина М. А.,–М.: Российская академия правосудия, 2010. – С. 573.
14. Титова К.С., Ерохина Ю.Е. К вопросу о концепции правового регулирования механизма нормотворчества / К.С. Титова, Ю.Е. Ерохина // Проблемы научной мысли. – 2018. – № 8. – С. 36.
15. Черников В.В. Нормотворческая функция МВД России / В.В. Черников // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2016. – № 5. – С. 157.
16. Шувалов И.И. Правотворчество в механизме управления обществом: необходимость комплексного исследования / И.И. Шувалов. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 105.