

Р. Ф. о. Велиев

Нормотворчество в построении демократического государства

R. F. o. Veliev. Role of Regulatory Acts in Creation of a Democratic State

В статье рассмотрены теоретические и практико-правовые основы нормотворческой деятельности в современной России, выявлена взаимосвязь нормотворчества и критериев классификации юридических норм. Кроме того, освещен вопрос правового оформления послания Президента РФ Федеральному Собранию как существенный элемент нормотворчества в построении демократического государства.

Ключевые слова: демократия, юридическая норма, нормотворчество, критерий классификации, послание Президента РФ Федеральному Собранию.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., 44а; (812) 451-19-10, e-mail: s.gumenuk@spbacu.ru.

A current theoretical and practical legal basis for creation of regulatory acts in the Russian Federation is discussed. A current relationship between the issued regulatory acts and some criteria of legal norm classification is shown. Legalization of the President address to the Parliament of the Russian Federation as a substantial element of the legal norm-making in a democratic state is revealed.

Keywords: democracy, legal norm, creation of regulatory acts, classification criterion, the President address to the Parliament of the Russian Federation.

Contact Details: Lermontovskiy Ave 44, St. Petersburg, 190103, Russia; (812) 451-19-10, e-mail: s.gumenuk@spbacu.ru.

В настоящее время актуализируются вопросы, связанные с построением государства на демократических правовых началах, поскольку происходящие глобализационные процессы требуют усиления демократических тенденций в совершенствовании государственных механизмов. Например, в Послании Президента Российской Федерации (РФ) Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. объявлено о начале проведения конституционной реформы [2], в рамках которой предполагается усилить демократические начала формирования и осуществления государственной власти.

В сложившейся политической обстановке проведение данной реформы имеет объективные субстанциональные предпосылки, которые, с одной стороны, обусловлены социально-экономической обстановкой, с другой — продиктованы несовершенством действующего российского законодательства. Следовательно, для правового обеспечения построения демократического государства огромное значение приобретает нормотворческая деятельность. Посредством этой деятельности должно быть сформировано действующее право, которое, по мнению М. Н. Марченко, есть не что иное, как «система надлежаще установленных норм, объективно сложившихся принципов права, выраженных в легально признанных формах, имеющих общеобязательный характер и направленных на регулирование общественных отношений» [3, с. 249].

Велиев Руфат Адалат оглы — аспирант кафедры конституционного и международного права юридического института Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики.

© Велиев Р. А. о., 2020

При этом формируемое право должно являть собой материализацию идей о гуманизме, справедливости и свободе с целью достижения всеобщей согласованности интересов различных субъектов социальных отношений [4, с. 485]. С учетом таких тенденций генезиса политико-правовых явлений, как универсализация и унификация права, более широкое формирование и активное использование принципов права в качестве регулятора общественных отношений, расширение юридического сектора, касающегося прав человека и гражданина, политизация права и иных [5, с. 100–114], складывается объективная субстанциональная предпосылка для демократизации правового регулирования механизма формирования и осуществления публичной власти.

На наш взгляд, для качественного совершенствования демократизации механизма правового регулирования, а следовательно, и государства как единой политической организации общества необходимо пересмотреть некоторые теоретические и практико-правовые основы нормотворческой деятельности в России. Рассмотрим, прежде всего, теоретические основы осуществления нормотворческой деятельности.

Центральным звеном построения системы является юридическая норма как форма высшей степени модальности правового предписания. Так, М. Н. Марченко определил юридическую норму как «исходящее от государства, охраняемое общеобязательное формально-определенное предписание, выраженное в виде правила поведения или отпавного установления и являющееся государственным регулятором общественных отношений» [6, с. 388]. Основываясь на дефиниции юридической нормы и ее признаках, можно заключить, что совокупное сочетание понятия и признаков детерминируют структуру нормы, состоящую именно из трех элементов.

Иные подходы, которые декларирует, например, Я. В. Гуменюк [7], представляются квазиправовыми. Возникает вопрос о том, почему иной подход к структуре юридической нормы является квазиправовым. По нашему мнению, существуют следующие аргументы в пользу того, что подлинно правовой считается только та юридическая норма, которая содержит все три элемента (гипотезу, диспозицию, санкцию): во-первых, норма, не содержащая концентрированной конкретной ситуационной гипотезы, автоматически и естественным образом порождает произвол в применении санкции, поскольку происходит расширительное толкование юридического факта; во-вторых, диспозиция должна представлять собой модель правила поведения, являющуюся воплощением гуманизма, справедливости, свободы воли; предписание должно быть адекватным, не противоречащим сложившейся системе общественных отношений, иначе норма будет «мертвой», а следовательно, с большой долей вероятности будет носить антидемократический характер; в-третьих, санкция — это объективизация такого признака юридической нормы, как ее обеспеченность принудительной силой государства, то есть, с одной стороны, в идеальной форме мера адекватной ответственности за противоправное деяние, с другой — условие, гарантирующее исполнимость правового предписания. Отметим, что именно трехчленную структуру субъект может воспринять наиболее адекватно, а значит, сделать для себя ее исполнение нормой поведения.

В настоящее время не представляется возможным полностью отказаться от правовых норм, имеющих усеченную структуру. Например, большинство нормативных правовых актов содержат нормы-дефиниции, которые затруднительно считать регулятором общественных отношений, поскольку они зачастую не являются даже предпосылками для упорядочивания общественных отношений и, как правило, не содержат каких-либо прав и обязанностей. Охарактеризованная

выше тенденция, в соответствии с которой получают широкое распространение нормы-принципы, на наш взгляд, основана на качественном изменении подхода к выработке таких норм, поскольку, несмотря на то, что в классическом виде чаще всего они не содержат всех трех элементов структуры, но ввиду их системного толкования можно заключить, что конструкция их диспозиции предусматривает отсылку к гипотезе и санкции.

Еще одним сущностным аспектом демократизации механизма правового регулирования является корректный подход к критериям классификации юридических норм, поскольку критерий, положенный в основу деления юридических норм, с учетом своего субстанционального наличия имеет определяющее значение для конструирования юридической нормы, которая, как известно, носит абстрактный характер.

Наиболее значимы следующие критерии классификации юридических норм: специально-юридическая функция (регулятивные, охранительные нормы); характер правила поведения — характер диспозиции (управомочивающие, обязывающие, запрещающие); предмет правового регулирования (конституционные, административные и др.) [4, с. 488]. Возникает вопрос о том, почему именно эти критерии имеют существенное значение для демократизации механизма правового регулирования и функционирования публичной власти в целом. Ответ состоит в следующем. Во-первых, предмет правового регулирования есть не что иное, как основа формирования отраслей действующего законодательства, то есть концептуальная основа демократизации различных отраслей права; во-вторых, специально-юридическая функция — инструмент первичной дифференциации активного направленного механизма правового регулирования, выполняющий одновременно все социальные функции права, в отсутствии которого механизм правового регулирования как упорядочивание реализации интересов субъектов общественных отношений утрачивает всякий смысл; в-третьих, характер правила поведения — характер диспозиции моделирует правомерное поведение пассивных субъектов, то есть играет главенствующую роль для нормополучателя.

Таким образом, применительно к теоретической основе демократизации нормотворческой деятельности, представляющей собой объективную предпосылку демократизации публичной власти, можно констатировать, что названные факторы детерминируют процесс конструирования юридической нормы в духе идей свободы и справедливости, вытекающих из гуманистических начал нормотворчества.

Связующим звеном теоретических и практико-правовых основ нормотворчества является уровень правовой культуры, который, в свою очередь, детерминируется уровнем общесоциальной культуры. В настоящее время в связи с упадком общесоциальной культуры, случившимся одновременно с развалом Советского Союза, для России характерен и низкий уровень правовой культуры, который иллюстрируется судебной статистикой [8]. Следовательно, актуализируется вопрос повышения качества нормотворческой деятельности, поскольку формирование высокого уровня правовой культуры возможно в условиях эффективных, понятных и доступных для восприятия и реализации юридических норм, а также при привлечении к этому процессу широких слоев населения, то есть при укреплении демократических начал государства.

Практико-правовые основы демократизации должны быть заложены в Конституции РФ. С учетом реализуемой конституционной реформы в рамках нормотворческого процесса целесообразно актуализировать тему правового оформления послания Президента Федеральному Собранию России. Послание по своей сути является информационным письмом главы государства в адрес парламента,

где содержатся планы и ориентиры, которые определяет глава государства в соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции РФ [1]. Объективно возникают политико-правовые вопросы о том, для чего и почему делается такое послание, если в палатах российского парламента присутствуют полномочные представители Президента, которые вполне могут довести до сведения Федерального Собрания позицию главы государства по соответствующим вопросам, а также в качестве профессионального посредника реализовать законодательную инициативу Президента; можно ли расценивать послание Президента парламенту как прямое указание к действию в обход теории разделения властей и системы сдержек и противовесов [9, с. 40–41].

Естественно, между главой государства и парламентом должен быть канал связи, посредством которого возможно эффективное правомерное взаимодействие высшего должностного лица государства и высшего законодательного органа, но в каком правовом формате должно осуществляться их взаимодействие? Существующий формат с учетом расстановки политических сил можно считать квазидемократическим. Безусловно, Президент России и Федеральное Собрание должны демонстрировать определенное политико-правовое единство, но единство, основанное на системе сдержек и противовесов, а не на иерархии, то есть соответствовать режиму законности, «осуществляющемуся лишь в том случае, если выстраивается цепочка, на одном конце которой — пакет различных ценностей, которые через посредство идеи права сообщаются с расположенными на другом конце плюрализмом правовых форм» [10, с. 117]. Следовательно, такой предпосылочный элемент законотворчества, как послание Президента РФ Федеральному Собранию сегодня не соответствует режиму законности, а значит, оказывает деструктивное воздействие на правовой порядок, в том числе на демократизацию государственности, поскольку не имеет правового оформления.

Итак, необходимо придать документарный характер Посланию Президента РФ посредством принятия правового акта под названием «Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации», который имел бы юридическую силу и предполагал обязательность внесения соответствующих законопроектов в Государственную Думу России. На наш взгляд, такой подход будет соответствовать как демократическим началам государственности, так и естественно-историческим, поскольку:

1) демократизм будет состоять в том, что послание, во-первых, будет являть собой выражение народной воли, так как Президент России избирается всенародным голосованием, то есть выступает верховным представителем общества при осуществлении публичной власти; во-вторых, посланию будет придан обязательный характер, который выразится в обязанности парламента принять к рассмотрению соответствующие законопроекты (в настоящее время законодательная власть и глава государства образует некоторое единство и инициативы Президента рассматриваются, принимаются, но в случае, если парламент станет оппозицией главе государства, возможно игнорирование инициатив Президента, а следовательно, игнорирование инициатив граждан Российской Федерации); в-третьих, обязанность по рассмотрению законодательных инициатив в соответствии с принципами законотворческого процесса не гарантирует их безусловное принятие, а следовательно, будет произведен учет мнений различных общественных групп;

2) естественно-исторический характер найдет отражение в том, что многонациональный народ России будет ощущать определенное квазиверховенство главы государства, силу и сакральный характер власти, который, вероятно, сможет уберечь государственность от авантюристов и проходимцев. В качестве подтверждения этого тезиса обратимся к утверждению одного из величайших государ-

ственников России К. П. Победоносцева: «При демократическом образе правления правителями становятся ловкие подбиратели голосов с своими сторонниками, механики, искусно орудующие закулисными пружинами, которые приводят в движение кукол на арене демократических выборов» [11, с. 260]. Уместно вспомнить и слова великого русского философа И. А. Ильина: «Национально-патриотическая и по идее либеральная диктатура, помогающая народу выделить кверху свои подлинно лучшие силы и воспитывающая народ к трезвлению, к свободной лояльности, к самоуправлению и к органическому участию в государственном строительстве» [12, с. 522].

Таким образом, можно заключить, что подлинной онтологической предпосылкой демократического устройства государства является усовершенствованный механизм нормотворческой деятельности, основанный на органическом сочетании теоретических начал права и функциональности нормотворческого процесса, построенных на идеях человеческой справедливости и свободы.

Литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ, от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ, от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ, от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ, от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
3. *Марченко М. Н.* Общая теория права: история и современное состояние (к 110-летию А. И. Денисова): монография. М.: Проспект, 2018. 416 с.
4. *Зернов А. О.* Право и основные критерии классификации юридических норм // Неделя науки СПбПУ: материалы науч. конф. с междунар. участием, лучшие доклады. СПб.: Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, 2019. С. 485–489.
5. *Марченко М. Н.* Глобализация и основные тенденции развития национальных и над-национальных государственно-правовых систем в XXI веке. М.: Проспект, 2019. 296 с.
6. *Марченко М. Н.* Теория государства и права: учеб.-метод. пособие. М.: Проспект, 2017. 720 с.
7. *Гуменюк Я. В.* Структура нормы права // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2016. № 4 (27). С. 44–46.
8. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5083> (дата обращения: 10.03.2020).
9. *Зернов А. О.* Взаимодействие Президента с Палатами Федерального Собрания в Российской Федерации // Danish Scientific Journal. 2019. Vol. 2. No. 22. С. 38–42.
10. *Беляев М. А.* Принцип законности: современные интерпретации: монография. М.: Проспект, 2019. 168 с.
11. *Победоносцев К. П.* Величие самодержавной власти. М.: Эксмо, 2014. 512 с.
12. *Ильин И. А.* Сильная власть. Русская идея. М.: Э, 2017. 704 с.