

УДК 340.12

**ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА****LEGAL CULTURE AS A FACTOR OF LAWMAKING EFFICIENCY****Е.В. Сафронова, Е.В. Бузун  
E.V. Safronova, E.V. Buzun***Белгородский государственный национальный исследовательский университет,  
Россия, 308015, Белгород, ул. Победы, 85**Belgorod State National Research University,  
85 Pobeda St., Belgorod, 308015, Russia**E-mail: elena\_safronova\_2010@mail.ru; elenabuzun@yandex.ru*

*Аннотация.* В статье рассматривается влияние правокультурных оснований законодательства на его качество и эффективность, анализируются подходы к пониманию правовой культуры в отечественной юридической науке. Установлено, что на законодательство оказывает влияние состояние правовой культуры субъектов и участников законодательской деятельности, складывающейся из общей правовой культуры и культуры законодательства. Кроме того, на осуществление законодательской деятельности воздействуют особенности правокультурного ландшафта государства, специфика развития национальной правовой культуры. Сделан вывод о необходимости учета правокультурной специфики при осуществлении законодательской деятельности.

*Resume.* The article deals with the influence of lawmaking legal-culture factors on the quality and efficiency of legislative drafting. It also considers the analysis of the approaches to understanding of legal culture in domestic legal science. It is established that lawmaking is influenced by the state of legal culture of subjects and participants of lawmaking activity that involves both common legal culture and culture of lawmaking. Moreover, carrying out of law making is influenced by peculiarities of legal-culture landscape of the state, specifics of national legal culture development. The conclusion about the necessity to consider the legal-culture specifics while carrying out law making is made.

The article focuses on the analysis of legal-culture factors of the state of lawmaking activity. The necessity of searching for the ways of lawmaking improvement is determined by its utmost importance for the society and the state. One of the factors that have significant influence on lawmaking is the state of legal culture. It is established that the study of legal-culture factors' influence on lawmaking activity should be conducted in different directions. Firstly, lawmaking is influenced by legal-cultural landscape of a state in general, which is characterized by the state of legal culture of a society and an individual, quality of implementation of legal values, ideas, views and concepts in real life, as well as historical conditions of formation and development of legal culture. Secondly, efficiency of lawmaking depends on the state of legal culture of subjects and participants of lawmaking activity. It is substantiated that the result of consideration of the legal-culture factors while carrying out law making will be the increase of its quality and efficiency.

*Ключевые слова:* законодательская деятельность, правовая культура, законодательство, принципы законодательской деятельности, правокультурные факторы.

*Key words:* lawmaking activity, legal culture, lawmaking, principles of lawmaking activity, legal-culture factors.

Формирование эффективного законодательства выступает одним из необходимых условий надлежащего функционирования механизмов современного правового государства. Высокая интенсивность законодательской деятельности позволила за годы, прошедшие с момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, создать значительный правовой массив. Между тем, следует признать, что в действующем российском законодательстве существует множество недостатков и противоречий, негативно сказывающихся на всех сферах жизни общества. Отсутствие социальной обоснованности законодательства, его нестабильность (три четверти принятых в 2015 году федеральных конституционных и федеральных законов составляют законы о внесении изменений) и несогласованность свидетельствуют о необходимости изменения подходов к осуществлению законодательской деятельности. На наш взгляд, предпосылкой успешной законодательской деятельности в государстве является ее осуществление с учетом правокультурной специфики.

Прежде чем приступить к рассмотрению правокультурных оснований законодательства, следует обратиться к сложившимся в юридической науке подходам к пониманию сущности правовой культуры. Несмотря на достаточное число исследований, посвященных правовой культуре, сложность этого явления не позволяет выработать единого подхода к его определению. Являясь самостоятельной частью культуры, правовая культура объединяет в себе как материальные, так и духовные компоненты.



По мнению Н.С. Соколовой, правовая культура представляет собой социальное явление, имеющее ярко выраженную цель, охватывающее всю совокупность важных ценностных компонентов в правовой реальности, в ее фактическом функционировании и развитии [Соколова, 2001, с.406]. Деятельностный подход к исследованию правовой культуры состоит в анализе ее как деятельности творческой, состоящей в изучении накопленного опыта, создании правовых ценностей и условий для их сохранения. При таком подходе, на основе исторического опыта развития всех институтов государственно-правовой жизни, устанавливаются причины современного состояния правовой культуры и намечаются направления ее совершенствования.

С позиций аксиологического подхода правовая культура предстает как эволюционирующая система правовых ценностей, которые созданы и продолжают создаваться в процессе общественного развития и которые основываются на достижениях юридической культуры [Шала, 2008, с.122]. Для законодателя отправным моментом деятельности должно выступать определение совокупности тех правовых ценностей, которые подлежат нормативно-правовому закреплению, а также распределение их по уровням правового регулирования. Аксиологический анализ правовой культуры способствует объективной оценке всех ее явлений, исследованию общественно-исторической значимости, изучению социальных основ правовой культуры, а также свойств ее нормативности. Согласно социологическому подходу, правовая культура может быть охарактеризована как комплекс различных мнений, оценок содержания и действия норм позитивного права, а также правовой системы в целом; как совокупность принципов, ценностей и мировоззренческих установок в правовой сфере, которые подкреплены профессиональными юридическими знаниями; как достигнутый уровень накопления, владения и пользования правовой информацией [Куликова, 2006, с.231]. Нередко правовую культуру определяют и как «фиксацию «исторического типа» правовой культуры, которая соотносится с социальной структурой общества и свойственным обществу на данной ступени его историко-правового развития состоянием производственных отношений» [Хачатуров, 2005, с.63].

Н.С. Соколова, рассматривая элементы взаимодействия правовой культуры и правотворчества, под правовой культурой предлагает понимать часть культуры общества, создаваемой постепенным, преемственным общественным развитием, совокупной работой сменяющих друг друга поколений, капитализацией их общей деятельности и опыта. Она выступает как явление социальное, которое охватывает всю совокупность ценностных компонентов правовой реальности в ее фактическом функционировании и развитии [Соколова, 2003, с.239-240]. Анализируя правовую культуру общества, В.Н. Синюков, Т.В. Синюкова приходят к выводу, что признаками высокой законодательной культуры общества являются: социальная обоснованность законодательства, технико-юридическое совершенство законодательства, эффективность законодательства [Синюков, Синюкова, 2012, с.233].

Исследование влияния правокультурных факторов на законотворческую деятельность, на наш взгляд, следует осуществлять в нескольких направлениях. Во-первых, на законотворчество существенно влияет правокультурный ландшафт государства в целом, характеризующийся состоянием правовой культуры общества и личности, качеством воплощения правовых ценностей, идей, взглядов, концепций в реальной жизни, историческими условиями формирования и развития правовой культуры. Во-вторых, это общепринятое обращение к правовой культуре субъектов и участников законотворческой деятельности. Необходимо отметить, что различные правокультурные факторы теснейшим образом взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Итак, правокультурное пространство государства в целом отражает степень защищенности прав и свобод личности, качественную сторону деятельности государственных органов и должностных лиц, отношение граждан и различных социальных групп к праву и закону, а также совокупность предпосылок и условий формирования правовой действительности. По мнению Л.А. Петручак, особенностями российской правовой культуры являются: сложившееся представление об оправданности подчиненного положения самой личности по отношению к государству – этатизм, одновременно сочетающийся с недоверием населения к власти; отчетливый приоритет морали как социального регулятора по отношению к праву – этикоцентризм; существенный разрыв между позитивным (должным) и реальной жизнью (сущим), между предписываемым и осуществляемым; неоднородность правовой культуры, в связи с многонациональностью и дифференцированностью социальных групп; вестернизация, как стремление скопировать западные образцы либерализма и конституционности и пересадить их на российскую почву [Петручак, 2012, с.11]. Специфика отечественной правовой культуры определяет направление и качество законотворческих работ. Широко распространено мнение, что если законы не исполняются властью, то, соответственно, требовать их исполнения от населения бессмысленно. В правовом государстве гражданин, наблюдая за реальной деятельностью субъектов публичной власти, осуществляемой в строгом соответствии с правовыми нормами, на основе принципа верховенства права, начинает ответственно относиться и к реализации своих прав и исполнению обязанностей. Это процесс двусторонний, только при взаимном соблюдении прав и исполнении обязанностей возможно формирование подлинно правового государства и благоприятного правокультурного ландшафта.

Важнейшее влияние на качество и эффективность законотворческой деятельности оказывает правовая культура ее субъектов и участников. Субъектами законотворческой деятельности являются лица, наделенные специальными законотворческими полномочиями; участники – это лица, прини-

мающие участие в разработке законов. На различных стадиях законотворческого процесса могут привлекаться ученые, юристы-практики, специалисты из сферы, подлежащей правовому регулированию. В правовой культуре субъектов и участников законотворческой деятельности следует выделять два подуровня: общую правовую культуру и законотворческую культуру. Общая правовая культура лица, осуществляющего законотворческую деятельность, соотносима с правовой культурой личности. Определенными особенностями, связанными со спецификой законотворческой деятельности, обладает законотворческая культура. Законотворческая культура включает в себя профессиональную квалификацию лица, осуществляющего соответствующую деятельность; всестороннее видение социальной реальности; глубокое знание правовой жизни государства; обладание полными и актуальными сведениями о действующем законодательстве; возможность объективно оценивать социальные потребности населения и предвидеть последствия принятия того или иного законодательного акта; совершенное знание приемов и правил юридической техники.

В ставшем уже классическим труде Лон Фуллера «Мораль права» [Fuller, 2007, с.53] рассматриваются восемь путей, которые могут привести законодателя к катастрофе: это неспособность вообще установить какие-либо нормы; необнаруживание или невозможность ознакомления заинтересованной стороны с нормами, что делает нереальным их соблюдение; применение законов, которые имеют обратную силу; неспособность сделать их понятными; принятие противоречивых законодательных актов; принятие законов, требующих поведения, которое является невозможным для тех, кто должен их исполнять (т.е. невыполнимые законы); слишком частое внесение изменений в законодательство, что не позволяет населению направлять свои действия; несоответствие содержания писаных законов и их фактического применения. Неудача даже на одном из этих направлений свидетельствует о несостоятельности законодателя. Отечественная законодательная практика за годы формирования правовой государственности пережила немало разнообразных законотворческих ошибок, и до сегодняшнего дня законотворческую деятельность и действующее законодательство нельзя назвать совершенными. Осуществление различных правовых экспертиз, в том числе и антикоррупционной, позволило преодолеть некоторые проблемы, однако негативные тенденции в законотворческой деятельности по-прежнему сильны.

По справедливому замечанию Д.А. Керимова, «некомпетентность и легкомыслие, с которыми иные должностные лица берутся за сложное, тонкое и ответственное дело – законотворчество, обращается в итоге не только несовершенством законодательства, но и нередко трагическими последствиями для общества, его формирований и отдельных членов. Между тем... создание содержательного, правильно оформленного и эффективно работающего закона равнозначно иному открытию в науке» [Керимов, 1998, с.100]. Свидетельством развития юридической техники выступает то, насколько выполняются такие требования, как соблюдение логики изложения, согласованность терминологии, ясность, прозрачность, упорядоченность, четкость формулировок. Особое внимание необходимо уделять языку и терминологическому аппарату закона, стилю изложения нормативного материала. Законодательная лингвистика как специальное направление межотраслевых исследований изучает закономерности функционирования языковых единиц в текстах законов, осуществляет поиск оптимальных языковых средств, занимается разработкой методических рекомендаций по языковому оформлению текстов законов и законопроектов. Пренебрежительное отношение к требованиям языкового совершенства закона влечет появление лишних компонентов текста, нарушение связи между понятиями, стилевое несоответствие, нарушение форм согласования, усложненность конструкций, включение в текст вариативных названий и т.д. Такая ситуация не только отрицательно сказывается на правоприменительной деятельности, но и в целом формирует негативное отношение к законам.

Показателем уровня правовой культуры в рассматриваемой сфере выступает также степень реализации принципов законотворческой деятельности. Среди принципов законотворчества можно выделить следующие: принцип законности, принцип контроля в законотворчестве, принцип демократизма, принцип гуманизма, принцип компетентности законотворческой деятельности, принцип научности, принцип связи с практикой, принцип обоснованности, принцип обеспеченности законотворчества. Принцип законности предполагает соответствие принимаемых на федеральном уровне законов Конституции Российской Федерации, а законов субъектов Российской Федерации – федеральному законодательству. Законотворческий процесс должен осуществляться в строгом соответствии с установленными требованиями и в пределах полномочий. Принцип контроля в законотворческой деятельности направлен на обеспечение соблюдения требований к ее осуществлению. Реализация данного принципа должна способствовать недопущению законотворческих ошибок. Принцип демократизма в законотворческой деятельности заключается в потребности обеспечения демократических механизмов обсуждения законопроектов и принятия законов. Кроме того, ход и результаты законотворческих работ должны находить отражение в средствах массовой информации. Проявлением принципа демократизма является также требование об опубликовании принятых законов в установленном порядке. Принцип гуманизма основывается на необходимости обеспечения соответствия законопроектов и законов общечеловеческим ценностям и нравственным идеалам. Принцип компетентности законотворческой деятельности состоит в требовании привлечения к ее осуществлению лиц, в полной мере владеющих требуемыми знаниями и навыками. Уровень профессиональной квалификации субъектов и



участников законотворческой деятельности должен обеспечивать принятие качественных законодательных актов. Реализация принципа научности основывается на использовании в законотворческой деятельности методов и приемов научного анализа, достижений юридической науки. Учет мнения ученых-правоведов при осуществлении законотворческих работ способствует повышению качественного уровня законов. Важнейшим показателем правовой культуры является степень реализации принципа связи с практикой, который заключается в обеспечении соответствия принимаемого закона социальным потребностям граждан. В демократическом государстве результатом законотворческой деятельности должно становиться принятие правовых норм, в полной мере отвечающих общественным потребностям, направленных на достижение социального равновесия и благополучия. Кроме того, необходимо учитывать своевременность принятия законодательного акта, его соответствие реальным возможностям государства. Принцип обеспеченности законотворческой деятельности заключается в использовании при ее осуществлении организационных, технических, юридических средств, информационных ресурсов.

В современных правовых реалиях указанные принципы нередко встречаются на пути своей реализации различные препятствия, которые отрицательно сказываются на качестве законотворчества. Реализация данных принципов должна обеспечиваться посредством внедрения различных форм контроля, проведения независимых экспертиз законопроектов, надлежащего обоснования необходимости принятия закона, проведения социальных экспериментов и социологических исследований, повышения профессионализма субъектов и участников законотворческой деятельности, введения широкого общественного обсуждения законопроектов и т.д.

Таким образом, законотворчеству принадлежит особая роль, поскольку именно посредством законотворческой деятельности закладывается правовой фундамент государства, происходит формирование нормативной базы. В современном правовом государстве законотворческая деятельность должна стремиться к укреплению демократических основ, снятию общественных противоречий. Учет правокультурной специфики при осуществлении законотворческой деятельности позволяет повысить ее качество и эффективность. В настоящий момент в правовой культуре проявляются как традиционные, исторически присущие ей черты, так и принципиально новые, обусловленные современными реалиями развития отечественной государственности. В конечном итоге, именно грамотное сочетание различных ее черт будет способствовать совершенствованию законотворческой деятельности, формированию уважительного отношения к закону и реальному воплощению принципа верховенства права.

### Список литературы References

1. Керимов Д.А. 1998. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 127.  
Kerimov D. A. 1998. Legislative technique. Scientific-methodical and educational benefits. M: Publishing group NORMA-INFRA M, 127.
2. Куликова А.В. 2006. Правовая культура в рамках социологического подхода: содержание понятия, его особенности. Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. № 1. 228-234.  
Kulikova A.V. 2006. Legal culture in the sociological approach: the concept of its features. Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. And. Lobachevsky. Series: Social science. No. 1. 228-234.
3. Петручак Л.А. 2012. Правовая культура современной России: теоретико-правовое исследование. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 53 с.  
Petrusak L. A. 2012. Legal culture in modern Russia: theoretical-legal research. Abstract. dis. kand. the faculty of law. Sciences. Moscow, 53 p.
4. Соколова Н.С. 2004. Правосознание, правовая культура и правовое воспитание // Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: НОРМА, 832.  
Sokolova N. With. 2004. Legal awareness, legal culture and legal education // Problems of General theory of law and state: textbook for universities / under the General editorship of V. S. Nersesyants. M.: NORMA, 832.
5. Синюков В.Н., Синюкова Т.В. 2012. Правовая культура // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма – ИНФА-М, 640.  
Sinyukov V. N., Sinyukova T. V. 2012. Legal culture // Theory of state and law: lectures / ed.And. Matuzov and A. V. Malko. 3-e Izd., revised. and add., Moscow: Norma – INFА-M, 640.
6. Соколова Н.С. 2003. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: развитие и совершенствование. Дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 297 с.  
Sokolova N. With. 2003. Legislative activity of constituent entities of the Russian Federation: development and improvement. Dis. ... d-RA yurid. Sciences. Moscow, 297 p.
7. Фуллер Лон Л. 2007. Мораль права / Лон Л. Фуллер; пер. с англ. Т. Даниловой под ред. А. Куряева. М.: ИРИСЭН, 308. Lon L. Fuller. 1969. The Morality of Law. New Haven and London: Yale University Press, 202.  
Fuller, Lon L. 2007. The moral law / LON L. fuller; lane. from English. T. Danilova edited by A. Kuraeva. M: IRISAN, 308. Lon L. Fuller. 1969. The Morality of Law. New Haven and London: Yale University Press, 202.
8. Хачатуров Р.И. 2005. Формирование правовой культуры в условиях становления гражданского общества в России: Политико-правовое исследование. Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 185 с.  
Nachaturov R. I. 2005. Formation of legal culture in the conditions of formation of civil society in Russia: Political and legal study. Dis. kand. the faculty of law. Sciences. Kazan, 185 p.