

Берг Л.Н.

## НОРМОТВОРЧЕСТВО КАК ФОРМА ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

**Аннотация:** Автор статьи анализирует одну из форм правовой политики – нормотворческую. Нормотворческая форма правовой политики нуждается в надежном концептуальном обосновании. Проведение данного анализа предполагает углубленное понимание данной формы правовой политики, ее признаков и содержания. Рассмотрена система субъектов нормотворческой формы, которая включает в себя большой круг лиц и организаций. Комплекс существующих в данной сфере недостатков и, прежде всего, отставание от объективных потребностей общества негативно отражается на социально-экономическом, общественно-политическом и государственно-правовом развитии государства. Автором рассматриваются различные стадии механизма правового регулирования, начиная со стадии создания юридических норм и заканчивая факультативной стадией, когда в качестве субъекта привлекаются общественные организации и представители гражданского общества, а также стадию когда используется правовой мониторинг. Внятная правовая политика в сфере нормотворчества призвана решить проблему такого отставания и благодаря этому сделать ее действительно эффективным инструментом государственного руководства обществом.

**Abstract:** This article contains an analysis of one type of legal policy – rule-making. Rule-making requires a reliable conceptual justification. Conducting such an analysis involves an in-depth understanding of this type of legal policy, of its features and its subject matter. The article considers the framework of the actors in the rule-making domain, which include a large range of individuals and organizations. A variety of existing shortcomings in this area, most prominent of which is the delay in meeting the objective needs of society, reflect negatively on the socio-economic, socio-political and state-legal development of the state. The author considers the various stages of the mechanism for legal regulation, from establishing legal norms to the optional final stage, when community organizations and representatives of civil society become involved as actors, as well as the use of legal monitoring. In relation to rule-making, intelligible legal policy is designed to address these gaps and thus make it a truly effective instrument of state management of society.

**Ключевые слова:** Правовая политика, научное сообщество, правообразование, правоприменительная деятельность, система законодательства, правовой мониторинг, правовое регулирование, правореализация, нормотворческая сфера, правовой прогресс

**Keywords:** legal policy, academic community, process of making law, law enforcement, legislative system, legal monitoring, legal controls, enforcement of rights, range of rule-making, legal progress

По своей структуре правовая политика имеет два основных элемента: 1) политика непосредственно в правовой сфере, связанная с нормотворчеством, с совершенствованием механизма правового регулирования 2) политика посредством действия права, выражающаяся в осуществлении правового регулирования общественных отношений и в правоприменительной деятельности<sup>1</sup>.

Соглашаясь с данной позицией, отметим, что правовая политика государства реализуется, в первую очередь, в форме нормотворчества. Созданные в результате нормотворчества юридические нормы

позволяют судить о правильности стратегии деятельности государства в сфере правового регулирования, в частности, о том, насколько она соответствует или не соответствует общепризнанным международным принципам и нормам, теории и практике построения правового государства.

Для организации дальнейших рассуждений рассмотрим основные характеристики нормотворческой формы. Под нормотворчеством следует понимать завершающий этап правообразования, состоящий в деятельности уполномоченных субъектов по принятию, изменению или отмене юридических норм в целях урегулирования общественных отношений и совершенствованию существующей системы права. В современных условиях, характеризующихся ускорением темпов общественного развития, возникает проблема

<sup>1</sup> Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Ростов-на-Дону. 2004. 49 с.

модернизации нормотворчества. Комплекс существующих в данной сфере недостатков и, прежде всего, отставание от объективных потребностей общества негативно отражается на социально-экономическом, общественно-политическом и государственно-правовом развитии государства. Внятная правовая политика в сфере нормотворчества призвана решить проблему такого отставания и благодаря этому сделать его действительно эффективным инструментом государственного руководства обществом. Нормотворческая форма правовой политики, таким образом, нуждается в надежном концептуальном обосновании. Это объясняется тем, что в рамках данной формы должна осуществляться не только сиюминутная корректировка действующей системы юридических норм для решения самых острых текущих проблем, но и определяться долгосрочные ориентиры нормативного правового развития государства и общества. Реализация названных задач возможна только в условиях предсказуемости стратегического курса политико-правового прогресса в нормотворческой сфере, обеспечиваемого с помощью доктринально обоснованных целей и средств.

Нормотворческая форма правовой политики – явление сложное и неоднозначное. Залогом эффективности данной формы выступает то, что она использует инструменты правовой политики. В то же время самостоятельность нормотворческой формы правовой политики определяется наличием признаков, отличающих ее от других форм правовой политики (правоприменительной и правореализационной). Нормотворческая форма правовой политики является научно обоснованной, последовательной и системной деятельностью государственных структур и субъектов гражданского общества по формированию и реализации стратегии и тактики развития общества.

В рамках теоретического осмысления сущности нормотворческой формы правовой политики целесообразно выделить признаки данного политико-правового феномена: а) характеризуется многосубъектностью; б) носит публичный характер; в) отличается многоуровневостью, поскольку осуществляется на разных уровнях государственной и общественной организации; г) заключается в стремлении к созданию взаимосогласованной, беспробельной и целостной системы законодательства; д) базируется на требовании обязательного использования научного потенциала в процессе принятия нормотворческих решений; е) использует инструменты прогнозирования и планирования, обеспечивающие ее последовательность и предсказуемость; ж) носит системный характер.

Нормотворческая форма правовой политики базируется на целом ряде правовых принципов, к числу которых можно отнести следующие: демократизм и гласность; профессионализм; законность; научный характер; связь с правоприменительной практикой. Данные принципы – это основополагающие начала, определяющие общие подходы к формированию и реализации стратегии и тактики в сфере нормотворчества. Специфика этих принципов состоит в том, что они применяются комплексно, в объективном единстве, без чего невозможно обеспечить эффективность их воздействия на нормотворчество.

Напомним, система субъектов нормотворческой формы включает в себя большой круг лиц и организаций. В ее формировании активную роль играют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ и законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти, иные субъекты, обладающие властными полномочиями в политической сфере. К числу участников, которые потенциально способны оказывать воздействие на формирование и практическую реализацию правовой политики в форме нормотворчества, относятся граждане РФ, органы местного самоуправления, разные институты гражданского общества (политические партии, профессиональные союзы, другие общественные структуры, представители научного сообщества, эксперты, лоббисты и т.д.)

Перечень этих участников можно считать открытым, поскольку в новых российских условиях, влияя на формирование и реализацию нормотворческой формы могут и иные субъекты, помимо перечисленных выше<sup>2</sup>. Как отмечается, телеологическими установками нормотворческой формы правовой политики является наличие некой общей цели, определяемой направленностью всего праворегулятивного процесса, который направлен на создание системы решений общего (программного) характера – нормативной основы управления социальными процессами,<sup>3</sup> а также наличие цели второго порядка, обусловленной спецификой нормотворчества, то есть собственно создание, изменение или отмена юридической нормы.

Отметим, что на разных стадиях механизма правового регулирования, начиная со стадии создания юридических норм и заканчивая пятой стадией, являющейся

<sup>2</sup> См.: Мазуренко А.П. Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России. Автореферат на соискание ученой степени доктора юридических наук. Саратов. 2011.

<sup>3</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. М. 1981. Т.1. С.310.

факультативной и вступающей в действие тогда, когда субъекты в процессе правореализации нарушают нормы права и когда на помощь неудовлетворенному интересу должна прийти соответствующая правоприменительная деятельность, используется правовой мониторинг. Отметим, в современной юридической науке отсутствует единая позиция по вопросу определения понятия «мониторинг». Например, в самом общем виде мониторинг рассматривается как планомерное, систематическое, проводимое по определенной схеме изучение определенного фрагмента социальной действительности<sup>4</sup>.

Причем, как правило, в рамках правового регулирования, употребляются такие дефиниции как мониторинг законодательства, мониторинг правовых актов, мониторинг правового поля, мониторинг правового пространства, мониторинг правоприменительной практики, правовой мониторинг.

Остальная часть авторов, придерживается позиции в отношении дефиниции мониторинга как сочетания определенного рода деятельностного процесса с результатом данной деятельности. Например, мониторинг рассматривается как система наблюдений, оценки, прогноза состояния и динамики какого-либо явления, процесса или иного объекта с целью его контроля, управления его состоянием, охраны, выявления его соответствия желаемому результату или первоначальным предположениям<sup>5</sup>.

Совершенно очевидно, что второй подход является более корректным, поскольку наиболее всего соответствует этимологии данного понятия и учитывает особенности мониторинга как динамического, так и статического характера. Поскольку именно в соответствии с этимологией слова, представленной носителями языка в Большом англо-русском словаре мониторингом признается систематическая, постоянная деятельность, связанная со сбором и анализом информации и направленная на наблюдение за развитием исследуемого объекта с целью выявления соответствия его состояния ожидаемым результатам и оценки его развития<sup>6</sup>.

В процессе мониторинга законодательства и правоприменительной практики (правовой мониторинг), используют такие инструменты обеспечения

высокого качества нормативных правовых актов как социологические исследования, обработка и анализ статистических данных, прогнозирование и моделирование действия будущих законов, комплексная экспертиза законопроектов.

Для обстоятельного анализа нормотворческой формы правовой политики в сфере науки рассмотрим, прежде всего, деятельность Комитета по науке и наукоёмким технологиям, который впервые был создан в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва. Это означает, что данный профильный комитет является непосредственным субъектом, формирующим правовую политику в сфере науки. Постановлением Государственной Думы пятого созыва «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>7</sup> от 24 декабря 2007 г. № 8-7 образован Комитет Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям. Ранее вопросы правового обеспечения науки и научно-технической политики находились в ведении Комитета по науке и образованию, а вопросы правоотношений субъектов, создающих и реализующих наукоёмкие технологии – в ведении разных комитетов Государственной Думы. Основной причиной принятия вышеуказанного решения явилось стремление нового руководства страны и Государственной Думы активизировать процесс совершенствования правового обеспечения научно-технической и инновационной деятельности. В ведение Комитета Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям входят вопросы правового регулирования развития научно-технологического потенциала, правоотношений в сфере инновационной деятельности, активизации разработки на основе современных достижений наукоёмких технологий, трансферта технологий<sup>8</sup>.

Среди депутатов шестого созыва, входящих в состав комитета действительные члены РАН, учёные с мировым именем, занимающиеся фундаментальной наукой, в их числе лауреат Нобелевской премии Алфёров Жорес Иванович, а также учёные и специалисты в области прикладных исследований и наукоёмких технологий. В составе комитета депутаты Государственной Думы, имеющие опыт руководства крупными производствами и корпорациями разных форм собственности. Комитет по науке и наукоёмким технологиям

<sup>4</sup> См.: Новицкий М., Фиалова З. Мониторинг прав человека. Хельсинский фонд по правам человека. Варшава, 2001. С. 13.

<sup>5</sup> См.: Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Изд. 5-е, доп. и перераб./ Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2001. С.502.

<sup>6</sup> См.: Берг Л.Н. Исследование правоприменительной практики с помощью правового мониторинга // Известия Уральского экономического университета. 2010. №1(27). С.75-76.

<sup>7</sup> См.: Постановление ГД ФС РФ от 24.12.2007 № 8-7 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 31.12.2007, № 53, ст. 6541.

<sup>8</sup> См.: <http://komitet2-8.km.duma.gov.ru/site.xp/052049.html>

занимается совершенствованием законодательства в сфере науки, научно-технической и инновационной деятельности, в области наукоёмких технологий и в области охраны интеллектуальной собственности. Сегодня требуется системный анализ всего комплекса вопросов правового регулирования в области науки, наукоёмких технологий и инновационной деятельности – от экспертизы новых законопроектов до анализа правоприменительной практики. Это особенно важно в связи с выработкой и реализацией стратегии развития России на долгосрочный период, перехода экономики страны на инновационный путь развития. В связи с этим комитет решает задачи правового обеспечения формирования национальной инновационной системы и развития процесса интеграции фундаментальной и прикладной науки, образования и высокотехнологичного производства. Отметим, что на сегодняшний день, комитет имеет тесные связи с общественностью, с научным и бизнес – сообществом. В целях привлечения высококвалифицированных ученых к законотворческой и экспертной деятельности, обеспечения депутатов информацией о состоянии дел и проблемах в сфере науки и инновационной деятельности при Комитете созданы общественные и экспертные советы, экспертные комиссии и рабочие группы. При комитете создан Подкомитет по проблемам устойчивого развития, ряд общественных и экспертных советов, экспертная комиссия по основным направлениям законотворческой деятельности комитета в современных условиях развития России<sup>9</sup>.

Следует обратить внимание, что непосредственно законодательная деятельность Комитета Государственной Думы по науке и наукоёмким технологиям включает в себя работу по предварительному рассмотрению поступивших законопроектов и их подготовке к обсуждению на заседании Государственной Думы. Члены Комитета в порядке законодательной инициативы участвуют в разработке проектов федеральных законов по вопросам ведения Комитета<sup>10</sup>. В качестве примеров, можно привести Федеральные законы, принятые Государственной Думой и подписанные Президентом Российской Федерации, по которым Комитет был назначен ответственным за их подготовку, такие как:

– О патентных поверенных (от 30.12.2009 № 316-ФЗ)<sup>11</sup>, основной идеей Закона является урегулирование

отношений, связанных с приобретением гражданином Российской Федерации статуса патентного поверенного – лица, получившего право на ведение дел физических и юридических лиц с федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности, а также его правомочий в отношении ведения дел, связанных с правовой охраной результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации;

– О внесении изменения в статью 8 Федерального закона «О статусе наукограда Российской Федерации» (от 27.12.2009 № 360-ФЗ)<sup>12</sup>, статья 8 Федерального закона от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»<sup>13</sup> предусматривает, что финансовая поддержка деятельности наукограда осуществляется в форме субвенций. В соответствии с Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»<sup>14</sup> указанная государственная поддержка осуществляется в форме межбюджетных трансфертов. При этом цели и условия предоставления и расходования таких межбюджетных трансфертов устанавливаются федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. Принятый Закон направлен на устранение противоречия статьи 8 Федерального закона от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» Бюджетному кодексу Российской Федерации.

---

документа опубликован в изданиях: «Российская газета», № 267, 31.12.2008, «Собрание законодательства РФ», 05.01.2009, № 1, ст. 24, «Парламентская газета», № 2-3, 20.01.2009.

<sup>12</sup> См.: Федеральный закон от 27.12.2009 № 360-ФЗ «О внесении изменения в статью 8 Федерального закона «О статусе наукограда Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 28.12.2009, № 52 (1 ч.), ст. 6436.

<sup>13</sup> См.: Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О статусе наукограда Российской Федерации» // Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: «Собрание законодательства РФ», 12.04.1999, № 15, ст. 1750, «Российская газета», № 71, 14.04.1999.

<sup>14</sup> См.: Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: «Российская газета», № 91, 28.04.2007, «Собрание законодательства РФ», 30.04.2007, № 18, ст. 2117, «Парламентская газета», № 63-64, 16.05.2007.

<sup>9</sup> См.: <http://komitet2-8.km.duma.gov.ru/site.xp/052049.html>

<sup>10</sup> См.: <http://www.komitet2-8.km.duma.gov.ru/site.xp/054052.html>

<sup>11</sup> См.: Федеральный закон от 30.12.2008 N 316-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О патентных поверенных» // Первоначальный текст

– О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности (от 02.08.2009 № 217-ФЗ)<sup>15</sup> – основной целью Закона является обеспечение реального внедрения в производство создаваемых за счет бюджетных средств результатов научно-технической деятельности, права на которые принадлежат учреждениям науки и образования, а также правовое обеспечение установленных Гражданским кодексом Российской Федерации возможностей для учреждений науки и образования быть участниками и учредителями хозяйственных обществ, занимающихся практическим применением (внедрением) результатов интеллектуальной деятельности, права на которые принадлежат данным учреждениям.

– О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» (от 01.03.2011 № 22-ФЗ)<sup>16</sup> – предметом правового регулирования Федерального закона являются отношения в области научной и научно-технической деятельности и реализации государственной научно-технической политики. Закон расширяет перечень научных организаций, претендующих на право присвоения статуса государственного научного центра Российской Федерации.

– О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части уточнения правового статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности (от 20 июля 2011 № 249-ФЗ)<sup>17</sup> – основной задачей Федерального

закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно–технической политике» и статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части уточнения правового статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности» является упорядочение системы фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, которым могут предоставляться налоговые льготы, установление особенностей их правового статуса и организационной структуры, а также определение требований к отбору фондами финансируемых проектов.

В продолжение рассмотрения проявлений нормотворческой формы правовой политики в сфере науки можно отметить, что комитет по науке и наукоёмким технологиям занимается разработкой проектов федеральных законов в качестве соисполнителя, в качестве примера можно привести, такие, как, «Об инновационном центре «Сколково»» (от 28.09.2010 № 244-ФЗ)<sup>18</sup>, о внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (от 7.06.2011 № 132-ФЗ)<sup>19</sup> и т.д.

Более того, если рассматривать далее нормотворческую форму правовой политики в сфере науки, то необходимо упомянуть об общественном обсуждении законопроектов, поскольку согласно Указа Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»<sup>20</sup>, в

<sup>15</sup> См.: Федеральный закон от 02.08.2009 № 217-ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» // Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: «Собрание законодательства РФ», 03.08.2009, № 31, ст. 3923, «Российская газета», № 142, 04.08.2009, «Парламентская газета», № 39, 01.09.2009.

<sup>16</sup> См.: Федеральный закон от 01.03.2011 № 22-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции» // «Российская газета», № 44, 03.03.2011.

<sup>17</sup> См.: Федеральный закон от 20.07.2011 № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части уточнения право-

вого статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.2011, № 30 (ч. 1), ст. 4597.

<sup>18</sup> См.: Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об инновационном центре «Сколково»» // Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: «Российская газета», № 220, 30.09.2010, «Парламентская газета», № 48, 01-07.10.2010, «Собрание законодательства РФ», 04.10.2010, № 40, ст. 4970.

<sup>19</sup> См.: Федеральный закон от 07.06.2011 № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 95 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для инновационной деятельности и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 122, 08.06.2011.

<sup>20</sup> См.: Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // «Российская газета», № 29, 11.02.2011.

целях совершенствования законотворческой деятельности и обеспечения учета общественного мнения, проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации могут быть вынесены на всеобщее общественное обсуждение. Разумеется, общественное обсуждение законопроектов с гражданами проходит не просто, но, по мнению автора, подобное обсуждение в рамках экспертного научного сообщества можно фиксировать как архисложное.

Поскольку научное сообщество, это, прежде всего совокупность ученых-профессионалов, организация которой отражает специфику научной профессии, соответственно научное сообщество ответственно за целостность науки как профессии и ее эффективное функционирование, несмотря на то, что профессионалы рассредоточены в пространстве и работают в различном общественном, культурном и организационном окружении. Деятельность институтов и механизмов научного сообщества по реализации этой цели обеспечивает следующие основные характеристики профессии: 1. наличие совокупности специальных знаний, за хранение, трансляцию и постоянное расширение которых ответственно научное сообщество. 2. относительная автономия профессии в привлечении новых членов, их подготовке и контроле их профессионального поведения. 3. заинтересованность социального окружения профессии в продукте деятельности ее членов (новом знании и владеющих им специалистах), гарантирующая как существование профессии, так и действенность профессиональных институтов. 4. наличие внутри профессии форм вознаграждения, выступающих достаточным стимулом для специалистов и обеспечивающих их высокую мотивацию относительно профессиональной карьеры в различных социально-культурных окружениях. 5. поддержание инфраструктуры, гарантирующей координацию и оперативное взаимодействие профессионалов и их объединений в режиме, который обеспечивает высокий темп развития системы научного знания<sup>21</sup>. Причем, важнейшие организационные характеристики данного социального сообщества базируются на общности цели, устойчивых традициях, авторитете и самоорганизации, что компенсирует отсутствие в арсенале сообщества таких механизмов власти, прямого принуждения и фиксированного членства, которые характерны для систем типа «общество»<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> См.: Новая философская энциклопедия: В 4 тт. М.: Мысль. Под редакцией В. С. Стёпина. 2001. С.498.

<sup>22</sup> Там же. С.499.

Рассматривая непосредственно юридическое научное сообщество, можно утверждать, что оно является неформальным объединением, связанным между собой общностью задач, единством профессиональных научных правил поведения, на основе которых осуществляется научная деятельность в сфере юриспруденции. Например, С.А.Авакьян высказывается по поводу роли юридического сообщества с точки зрения реализации нормотворческой формы правовой политики в том ключе, что особое внимание в данном случае заслуживает проблема некоторых гарантий в нормотворческом процессе на федеральном уровне, включая Государственную Думу, именно для объединений профессиональных юристов. Парадоксально, но в делах текущего характера мнение причастных объединений испрашивается и принимается во внимание – например, по ряду тарифов, правил, касающихся условий труда, слово профсоюзов является весьма веским. Почему же тогда в нормотворческом мнении профессиональных объединений юристов далеко не всегда запрашивается и выслушивается?

В нормотворческом процессе в Государственной Думе есть отдельные ситуации, когда квалифицированное возражение по законопроекту, выраженное группой субъектов права, требует дополнительных процедур согласования. Например, если по законопроекту в сферах совместного ведения не менее трети субъектов РФ выразили несогласие с текстом, придется Думе создавать согласительную комиссию с их участием. Почему бы тогда не установить, что на стадии подготовки законопроекта к первому или ко второму чтению он направляется не только субъектам права законодательной инициативы (это определено в Регламенте Государственной Думы), но и кругу юридических сообществ, определенному Советом Государственной Думы? Логично, что мнение сообществ при этом учитывается профильным (ответственным) комитетом. В дополнение к этому следовало бы предусмотреть, что юридические сообщества вправе готовить свои законопроекты и вносить их на рассмотрение комитетов Государственной Думы. Можно установить, что реакция комитета на проект является обязательной и мотивированной, хотя это может быть и поддержка, и отклонение законопроекта<sup>23</sup>.

Эта оценка в целом верна, однако следует отметить, что статус экспертного заключения в нормотворчестве в том числе не может носить императивного

<sup>23</sup> См.: Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве // Конституционное и муниципальное право. 2006, № 3. С.23-24.

характера по самой своей природе: как уже было сказано, очевидно, что с точки зрения легализации государственной власти достаточно того, что нормативный правовой акт, в том числе закон, принимает законно уполномоченный на то орган.

Вместе с тем с точки зрения легитимации установление, согласно которому определяется принцип обязательности рассмотрения органами государственной власти и местного самоуправления, направленных им заключений общественной экспертизы, если говорить о рассматриваемом предмете исследования, например, в отношении сферы научной деятельности, то направляемых научным сообществом, самим своим существованием придает этим экспертным заключениям наивысший статус из всех возможных для подобного рода документов.

И если говорить о том, что должен означать на практике принцип обязательности рассмотрения органами государственной власти и местного самоуправления направленных им заключений общественной экспертизы, можно утверждать, что раскрываться он должен по крайней мере таким образом, что, если какие-либо замечания и рекомендации, отраженные в заключении общественной экспертизы, не были учтены при (дальнейшей) работе над проектами соответствующих нормативных правовых актов непосредственно в их текстах, справедливо ожидать, что эти замечания и рекомендации должны получить комментарий о причинах и основаниях, по которым отразить их в разрабатываемом нормативном правовом акте не представилось возможным.

Иными словами, здесь, следовательно, разумно ожидать, что возникает своего рода обратная связь, но уже иного рода – не между научным сообществом и государством, но, так сказать, противоположной направленности – то есть от государства к научному сообществу, как одному из проявлений гражданского общества. Ее особенностью и социальной ценностью является то, что государство (естественно, в данном случае представляемое соответствующими органами, к компетенции которых отнесено принятие данного нормативного правового акта, в том числе закона) должно «объяснить» основания, по которым то или иное мнение, наличествующее в заключении общественной экспертизы (то есть, можно сказать, в известной мере отражающее консолидированную позицию научного сообщества в отношении определенного проекта нормативного акта в данном случае), не было учтено.

С учетом сказанного актуальной представляется задача укрепления обозначенной «обратной связи»

между государством и научным сообществом в связи с проведением общественной экспертизы проектов нормативных актов в сфере научной деятельности. Одним из эффективных способов ее упрочения можно назвать не просто получение соответствующих материалов и документов, обосновывающих принятие или отклонение позиций, выраженных в экспертном заключении по тому или иному проекту, но, возможно, их распространение – по крайней мере среди задействованных экспертов, а желательно – широкое распространение, вплоть до опубликования в соответствующих средствах массовой информации и/или в пространстве Интернет – на сайтах заинтересованных сторон и организаций.

Подобного рода распространение информации, в том числе возможное опубликование результатов «продвижения» позиции научного сообщества на различных уровнях и этапах правотворческой деятельности в РФ, никоим образом не должно служить развитию конфронтации, противопоставлению государственной воли интересам научного сообщества – напротив, в идеале призвано способствовать росту взаимопонимания и последующему сближению обозначенных позиций по вопросам развития науки в Российской Федерации.

Кроме того, фактор возможности широкой публикации оснований отклонения позиции научного сообщества, выраженной в заключении общественной экспертизы, сам по себе, как представляется, мог бы способствовать росту ответственного отношения лиц, к полномочиям которых относится принятие тех или иных нормативных актов, в том числе законов в сфере развития науки, по которым было дано заключение общественной экспертизы научного сообщества, к своей деятельности, ее результатам и последствиям, «прозрачности» и предсказуемости правотворческой, в том числе законотворческой, деятельности в современной России<sup>24</sup>.

### **Библиография:**

1. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. М. 1981. Т.1.
2. Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Ростов-на-Дону. 2004.

<sup>24</sup> См.: Скурко Е.В. К проблеме становления институтов общественной экспертизы в законотворчестве в Российской Федерации // Российская юстиция. 2010. С. 13-14.

3. Мазуренко А.П. Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России: автореферат на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.01. Саратов. 2011.
4. Стёпин В.С., Новая философская энциклопедия: В 4 тт. М.: Мысль. Под редакцией В. С. Стёпина. 2001.
5. Новицкий М., Фиалова З. Мониторинг прав человека. Хельсинский фонд по правам человека. Варшава, 2001.
6. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Изд. 5-е, доп. и перераб./ Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2001.
2. Isakov N.V. Pravovaya politika sovremennoi Rossii: problemy teorii i praktiki. Avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni doktora yuridicheskikh nauk. Rostov-na-Donu. 2004.
3. Mazurenko A.P. Pravotvorcheskaya politika kak faktor modernizatsii pravotvorchestva v Rossii: avtoreferat na soiskanie uchenoi stepeni doktora yuridicheskikh nauk: 12.00.01. Saratov. 2011.
4. Stepin V.S., Novaya filosofskaya entsiklopediya: V 4 tt. M.: Mysl'. Pod redaktsiei V. S. Stepina. 2001.
5. Novitskii M., Fialova Z. Monitoring prav cheloveka. Khel'sinskii fond po pravam cheloveka. Varshava, 2001.
6. Tikhomirova L.V., Tikhomirov M.Yu. Yuridicheskaya entsiklopediya. Izd. 5-e, dop. i pererab./ Pod red. M.Yu. Tikhomirova. M., 2001.

**References (transliteration):**

1. Alekseev S.S. Obshchaya teoriya prava. T. 2. M. 1981. T.1.