

Российское правотворчество (на примере федерального органа исполнительной власти): этический аспект¹

Литовко К. С.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Российская Федерация)

e-mail: konstantinlitovko@yandex.ru

Аннотация

Целью работы является анализ процесса современного российского правотворчества на примере федерального органа исполнительной власти и его этического аспекта. В связи с этим использовались общеправовые методы, а также формально-юридический метод. В работе дана характеристика актуальным теоретическим взглядам на правотворчество, описана его общая процедура в федеральном органе исполнительной власти. Рассмотрены этические противоречия и проблемы, существующие в сложившейся процедуре правотворчества федерального органа исполнительной власти. Также дано описание общих трендов развития процедуры правотворчества в России и сформулированы выводы о целесообразности учета этических подходов при совершенствовании правотворческой процедуры.

Ключевые слова: юридическая техника, правотворчество, правосознание, конституционное право, юридическая этика, этика права, биоэтика, правовая культура.

Для цитирования: Литовко К. С. Российское правотворчество (на примере федерального органа исполнительной власти): этический аспект // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2024. № 2 (20). С. 90–102. DOI: 10.22394/2686-7834-2024-2-90-102. EDN: MVDHSO

Russian Law-Making (on the Example of the Federal Executive Authority): Ethical Aspect²

Konstantin S. Litovko

National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation)

e-mail: konstantinlitovko@yandex.ru

Abstract

The purpose of the work was to analyze the modern process of law-making in Russia on the example of the federal executive authority, taking into account ethical aspects. To achieve this goal, general philosophical methods and the formal legal method were used. The paper presented current theoretical views on law-making, as well as described the procedure of law-making in the federal executive authority. Ethical contradictions and problems existing in this procedure were considered. The general trends in the development of the law-making process in Russia were also indicated and conclusions were drawn about the need to take into account ethical approaches when improving the law-making procedure.

¹ В данной научной работе использованы результаты проекта «Этические инструменты в механизме правотворчества», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2023 г.

² The results of the project "Ethical mechanisms in the lawmaking process", carried out within the framework of the Basic Research Program at the National Research University Higher School of Economics (HSE University) in 2023, are presented in this work.

Keywords: legal technique, lawmaking, legal awareness, constitutional law, ethics, legal ethics, bioethics, legal culture.

For citation: Litovko, K. S. (2024) Russian Law-Making (on the Example of the Federal Executive Authority): Ethical Aspect. *Theoretical and Applied Law*. No. 2 (20), pp. 90–102 (in Russ.).

DOI: 10.22394/2686-7834-2024-2-90-102

В условиях повышения значимости традиционных ценностей в общей культуре Российской Федерации ценностные, оценочные категории приобретают практическое выражение в конкретных управленческих действиях и текстах нормативных правовых актов. Правотворчество как деятельность по восприятию, формулированию, переработке и утверждению норм права в широком смысле отражает в себе множество отдельных интересов и разнообразие общественных отношений. Правотворчество вбирает в себя актуальные общественные настроения, стремится их выразить, своевременно подчеркнуть значимые для социума ценности.

Таким образом, процесс правотворчества, являясь полностью зависимым от участия человека (субъективным¹) и, наоборот, независимым от участия технических средств, является процессом, включенным в этическую систему координат общества и от нее зависящим, на нее влияющим².

Исследование отдельных этических аспектов правотворчества представляется значимым для понимания возможных проблем правотворчества, зависящих от ценностных ориентаций общества, и, наоборот, для выделения позитивных этических аспектов, способствующих повышению качества этого ключевого процесса в правовом регулировании общественных отношений.

Под «этическими аспектами правотворчества» в статье понимаются действия в рамках правотворческих процедур, которые затрагивают представления о моральных принципах, ценностях и правилах поведения, действия, которые ставят перед лицами, участвующими в процедуре, вопросы справедливости, свободы, ответственности и этического выбора, связанного с этими ценностями.

Обсуждение. Теоретическое понимание правотворчества

Теоретическое осмысление категории правотворчества на современном этапе не характеризуется единством. А. С. Борисов и П. А. Меркулов отмечают, что первичной проблемой современного отечественного правотворчества является неоднозначность формулировок в его характеристике³. Авторы приводят одну из формулировок категории «правотворчество», используемую в научной литературе, — «деятельность государства по выявлению потребностей в нормативном регулировании общественных отношений и создание с учетом выявленных потребностей новых норм права (в том числе отмена и изменение действующих)». Данный подход относится к широкому пониманию правотворчества в связи с наличием общего субъекта — государства — и обобщенной деятельности по созданию правовых норм без их деления на виды. Авторы также формулируют свою дефиницию правотворчества — «выражающая волю народа или политических сил, находящихся у власти, осуществляемая специально уполномоченными субъектами, в определенных процессуальных формах законодательно урегулированная деятельность по созданию, изменению и отмене правовых норм». Полагаем, что данное определение раскрывает правотворчество в более узком смысле, в связи с уточнением об установленной процессуальной форме⁴ и конкретных специально уполномоченных субъектах.

¹ Белоусов С. А. Правотворчество и законодательный дисбаланс: диалектика взаимосвязи / С. А. Белоусов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 1(20). С. 65. EDN: TRZPOJ

² Артемов В. М. Нравственная философия как методологическая основа и ценностный ориентир профессиональной этики в праве / В. М. Артемов // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 4 (113). С. 22. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.113.4.020-031. EDN: VUVJAM

³ Борисов А. С. Некоторые проблемы современного правотворчества в России / А. С. Борисов, П. А. Меркулов // Социум и власть. 2015. № 3 (53). С. 66. EDN: UBFNFP

⁴ Власенко Н. А. Научная школа правотворчества: от разработки юридической техники к современным юридическим технологиям / Н. А. Власенко, М. В. Залоило // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 5 (54). С. 738. DOI: 10.12737/16119. EDN: VJITZB

Следует различать правотворчество и законотворчество. Последнее является элементом первого и представляет собой только процесс по созданию нормативных правовых актов законодательного уровня (законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации).

Официально правотворческую функцию в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществляют следующие органы публичной власти Российской Федерации (должностные лица, выборные лица):

- Президент Российской Федерации;
- Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- сенаторы Российской Федерации;
- депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации;
- законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации;
- Конституционный Суд Российской Федерации (по вопросам ведения);
- Верховный Суд Российской Федерации (по вопросам ведения).

Несмотря на формальное закрепление закрытого перечня субъектов правотворческого процесса, представляется, что в более широком понимании на правотворчество оказывает влияние всё население страны и даже иностранные государства с их населением, если мы рассматриваем значение международной обстановки при правотворчестве.

Вместе с тем помимо официально закрепленных можно выделить субъекты, оказывающие наибольшее влияние на правотворчество либо напрямую в нем участвующие («суррогатные регуляторы»¹):

- институты развития при федеральных органах исполнительной власти и иных публичных органах власти;
- подведомственные учреждения федеральных органов исполнительной власти;
- научные учреждения, отдельные научные коллективы;
- отраслевые ассоциации и союзы, саморегулируемые организации (СРО) и ассоциации СРО;
- экспертное сообщество в лице отдельных экспертов и их групп, а также в лице GR-подразделений коммерческих организаций.

Для целей данной работы правотворчество будем понимать в узком практико-ориентированном смысле как деятельность специально уполномоченных лиц по созданию, изменению, признанию утратившими силу нормативных правовых актов².

Обсуждение. Практические этические аспекты правотворчества

В любом из перечисленных субъектов и участников правотворчества ключевым звеном является отдельный человек, выражающий свою позицию устно в ходе дискуссий, на совещаниях или формулирующий ее письменно в виде аналитических материалов, справок, а также при непосредственном написании проектов нормативных правовых актов.

Таким образом, именно человек с его ценностными установками, ориентирами является ключевым участником правотворчества. Правосознание отдельного эксперта влияет на восприятие им концепции нормативного правового акта, на его вовлеченность в исполнение поручения по написанию нормативного правового акта с конкретными целями или на его мнение при рассмотрении проекта нормативного правового акта в рамках процедур согласования.

Правосознание участников правотворчества, их этические ценности, с одной стороны, отражаются в итоговых концепциях нормативных правовых актов, итоговых текстах, с другой — оказывают

¹ Давыдова М. Л. «Умное регулирование» как основа совершенствования современного правотворчества / М. Л. Давыдова // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 20. DOI: 10.12737/jrl.2020.130. EDN: YNERPX

² Матвеева М. А. Правотворчество как юридическая деятельность: проблемы теоретического осмысления / М. А. Матвеева // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 5. С. 196. EDN: WTIAXR

значительное влияние на сам процесс правотворчества¹ и, в зависимости от должностного, политического уровня участника правотворчества, могут повлиять на полную остановку правотворческого процесса или, наоборот, на его ускорение и успешное завершение с позитивным эффектом.

Рассмотрим подробнее существующий на современном этапе процесс правотворчества на примере правотворчества Правительства Российской Федерации и этических аспектов его реализации.

В настоящее время нормативные правовые акты, автором которых является Правительство Российской Федерации, фактически готовятся отдельными федеральными органами исполнительной власти (далее — ФОИВ) (как правило, отраслевыми министерствами), и в дальнейшем их редакция при успешном развитии правотворческого процесса не меняется. Если речь идет о законопроекте, то редакция, подготовленная ответственным ФОИВ, значительно не меняется вплоть до рассмотрения законопроекта во втором чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Одной из проблем указанного пути формирования правовых актов является сложившаяся, в том числе по объективным причинам, системная невозможность глубоко прорабатывать акт с точки зрения его концепции, формы² и последствий принятия. Ограниченное и поспешное³ обсуждение проектов нормативных актов с участниками, не являющимися правотворческими органами (учеными, практикующими юристами), называют центральной проблемой современного российского правотворчества⁴. Вместе с тем, на мой взгляд, достойных альтернатив сформировавшейся практике в настоящее время не найдено в связи со спецификой правотворческого процесса, выражающейся, в частности, в конфликтном, длительном и зачастую безуспешном поиске компромисса между различными глобальными интересантами.

Путь законопроекта в ФОИВ, как правило, выглядит следующим образом.

ФОИВ при наличии оснований, предусмотренных Регламентом Правительства Российской Федерации (далее — Регламент Правительства)⁵, разрабатывает текст законопроекта. Законопроект проходит стадии согласования:

- 1) внутреннее согласование с ответственными подразделениями ФОИВ;
- 2) внешнее согласование с заинтересованными ФОИВ.

Целью этапа согласования законопроекта является его максимально комплексное экспертное рассмотрение с учетом сложившейся государственной политики в сфере регулирования, а также с учетом последних нормативных изменений или проектируемых нормативных изменений в сфере, затрагиваемой законопроектом, о которых ФОИВ-разработчику законопроекта может быть неизвестно.

Например, законопроект, предусматривающий внесение изменений в Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁶ (далее — Федеральный закон № 315-ФЗ), разработанный Департаментом государственной политики в сфере лицензирования, контрольно-надзорной деятельности, аккредитации и саморегулирования Минэкономразвития России, будет изначально направлен на согласование внутри Минэкономразвития России в Департамент корпоративного регулирования Минэкономразвития России в связи с тем, что последний осуществляет нормативное правовое регулирование в сфере оценочной деятельности, а для осуществления оценочной деятельности необходимо в обязательном порядке состоять в СРО. Кроме того, законопроект будет направлен на согласование в Правовой департамент Минэкономразвития России в целях проведения

¹ Трофимов В. В. Реализация правотворческих функций как проявление культуры организации юридического процесса / В. В. Трофимов, В. Ю. Самородов // Правовая парадигма. 2017. Т. 16, № 4. С. 50. DOI: 10.15688/lc.jvolsu.2017.4.6. EDN: YSIRKY

² См.: Малько А. В. Место и роль юридических технологий в правотворческой политике современной России / А. В. Малько, М. А. Костенко // Журнал российского права. 2017. № 4 (244). С. 5–15. DOI: 10.12737/article_58e39ece79a7d5.56302408. EDN: YJVQDV

³ Сапун В. А. Правотворчество и законотворчество: стратегия и тактика формирования права и закона / В. А. Сапун, Я. В. Турбова // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 680. EDN: TWWGUZ

⁴ Борисов А. С. Некоторые проблемы современного правотворчества в России / А. С. Борисов, П. А. Меркулов // Социум и власть. 2015. № 3 (53). С. 67. EDN: UBFNFP

⁵ О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: пост. Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 // Собрание законодательства Российской Федерации, 7 июня 2004 г. № 23, ст. 2313.

⁶ О саморегулируемых организациях: Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 3 декабря 2007 г. № 49, ст. 6076.

его правовой экспертизы и согласования, в частности, в части корректности юридической техники проекта акта. Таким образом, законопроект согласовывается с заинтересованными департаментами внутри ФОИВ.

После внутреннего согласования законопроект направляется на согласование в ФОИВ, осуществляющие нормативное правовое регулирование в отраслях, которые затрагиваются проектируемым регулированием. Как правило, ФОИВ, чью компетенцию затрагивает законопроект, являются соисполнителями по поручению, связанному с разработкой законопроекта.

Указанный выше пример законопроекта, предусматривающий внесение изменений в Федеральный закон № 315-ФЗ, в зависимости от его содержания, скорее всего, будет направлен на согласование как минимум в Минстрой России, Росреестр, иные ФОИВ, осуществляющие государственный контроль (надзор) за сферами обязательного саморегулирования, а также в Банк России.

По общему правилу перечисленные ФОИВ и Банк России обязаны в течение 10 дней рассмотреть законопроект в рамках своей компетенции и представить к нему замечания или согласовать его в представленной редакции.

В случае наличия замечаний к законопроекту ФОИВ-разработчик законопроекта обязан осуществить действия по их урегулированию — провести согласительное совещание, в случае невозможности урегулировать замечания в рамках совещания — подписать протокол согласительного совещания (как правило, с прилагаемой таблицей разногласий).

Параллельно стадии внешнего согласования в соответствии с Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии (далее — Правила)¹ законопроект размещается на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов (<https://regulation.gov.ru/>) для проведения его общественного обсуждения, замечания в рамках которого, однако, имеют лишь рекомендательное значение².

Если законопроект содержит обязательные требования, а также по иным основаниям, предусмотренным Регламентом Правительства³, после проведения этапа общественного обсуждения он направляется в Минэкономразвития России для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия (ЗОРВ).

После получения ЗОРВ законопроект направляется на заключение в Минюст России и Институт законодательства и сравнительного правоведения. Кроме того, в зависимости от содержания законопроекта у разработчика может возникнуть обязанность его дополнительного согласования, в частности, с Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений, а также иными структурами, осуществляющими публичные функции, в соответствии с Регламентом Правительства.

После прохождения процедур согласования законопроект вносится разработчиком в Правительство Российской Федерации, где его рассматривают заинтересованные департаменты Аппарата Правительства Российской Федерации.

В рамках реализации всех правотворческих процедур внутри ФОИВ законопроект, как правило, «ведет» одно и то же подразделение, одни и те же исполнители и их руководители. При этом отдельные проекты нормативных правовых актов могут разрабатываться годами в связи с их сложностью, широким перечнем заинтересованных участников нормотворческого процесса, большим количеством противоречий между ними, выражающимися в замечаниях к законопроекту. Зачастую законопроект проходит описанный нами путь многократно.

¹ О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 // Собрание законодательства Российской Федерации, 24 декабря 2012 г. № 52, ст. 7491.

² Тосунян Г. А. Культура правотворчества в современной России / Г. А. Тосунян, Л. В. Санникова // Государство и право. 2018. № 3. С. 28–34. EDN: IMTFXN

³ Черногор Н. Н. Совершенствование правового регулирования общественного обсуждения проектов нормативных актов / Н. Н. Черногор, М. В. Залоило // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 4. С. 78. DOI: 10.17323/2072-8166.2018.4.74.92. EDN: YSDWNA

Для отдельных исполнителей и руководителей при условии отсутствия текучести кадров процесс написания и согласования проекта нормативного правового акта может длиться также годами, что, безусловно, сказывается на итоге всей процедуры. В процессе правотворчества может неоднократно измениться социальная, экономическая и политическая конъюнктура, что отразится на содержании проекта акта и направлениях его доработки.

Реалистичным сценарием является и отказ от разработки проекта акта в связи с излишней сложностью общественных отношений и невозможностью их качественного урегулирования на конкретном историческом или политическом этапе.

Представляется, что этический аспект процедуры правотворчества можно характеризовать как этические категории из иных сфер¹, микро- и макроуровнями реализации этической стороны профессиональной деятельности (персональный/региональный/национальный/глобальный уровни).

К микроуровню относится в первую очередь каждая личность, участвующая в процедуре правотворчества и вкладывающая в законопроект свой профессионализм, опыт, взгляды и мировоззренческую позицию.

К макроуровню можно отнести глобальные закономерности написания проектов актов, значимые этапы правотворческой процедуры, существование и исполнение которых оказывают влияние на большие общественные группы, вне зависимости от содержания конкретных законопроектов и особенностей их написания в отдельно взятых обстоятельствах.

На микроуровне в рамках ФОИВ в написании проектов актов участвуют люди, имеющие специальный правовой статус — государственный гражданский (как правило) служащий. Данный статус регулируется Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации»². В соответствии с указанным законом устанавливаются принципы государственной гражданской службы, которые создают нормативные рамки и ориентиры поведения для лица, имеющего статус государственного служащего.

Значимые нравственно-этические особенности осуществления деятельности государственным служащим в продолжение общего тренда регулирования этических ориентиров профессиональной деятельности³ закреплены в Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих⁴ (далее — Кодекс этики).

Например, в соответствии с Кодексом этики государственные (муниципальные) служащие призваны (п. 11) не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций; соблюдать беспристрастность, исключающую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий и общественных объединений.

При этом служащий также призван осуществлять свою деятельность в пределах полномочий соответствующего государственного органа и органа местного самоуправления.

Даже на этапе нормативного регулирования госслужащий вынужден воспринять неразрешимые этические противоречия. Так, служащий призван не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям и одновременно с этим призван осуществлять свою деятельность в пределах полномочий соответствующего государственного органа.

Как в таком случае должен воспринимать свою деятельность государственный служащий, например, Минэкономразвития России, работающий в Департаменте инвестиционной политики и развития малого и среднего предпринимательства? Ведь задачей данного Департамента априори является приоритет

¹ Летов О. В. Этическая ответственность в медицине // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 3: Философия: Реферативный журнал. 2020. № 4. С. 81. EDN: RESLRM

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2 августа 2004 г., № 31, ст. 3215.

³ Толстик В. А. Правовой тоталитаризм: стратегия правотворчества или движение по инерции? // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 761. EDN: TWWHBD

⁴ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21)) // Официальные документы в образовании. № 36. Декабрь 2011 г.

интересов организаций малого и среднего бизнеса, именно для отстаивания их интересов работники Департамента осуществляют свою профессиональную деятельность. С одной стороны, работник будет соблюдать принцип осуществления деятельности в пределах полномочий соответствующего государственного органа, с другой — он рискует нарушить принцип неоказания предпочтения каким-либо организациям.

Фактически это противоречие прослеживается в функциональном наполнении деятельности любого органа государственной власти с учетом его нормативно закрепленных полномочий. В целом даже внутри самой системы исполнительной власти благодаря различным и зачастую взаимоисключающим полномочиям ФОИВ создается система сдержек и противовесов, в которой принятие решения требует значительной политической воли и длительной скрупулезной проработки и согласований.

Примером таких взаимоисключающих полномочий и целей осуществления деятельности ФОИВ можно назвать цели Минфина России и любого иного ведомства. Базовыми целями Минфина России являются стабильность бюджета Российской Федерации, снижение рисков его дефицита, снижение расходов бюджета. Для достижения же большинства целей иных ФОИВ требуется значительное финансирование, целесообразность которого регулярно необходимо аргументировать Минфину России, который редко встает на сторону инициатора меры, что приводит к упадку нефинансируемых сфер общественных отношений.

В этих условиях постоянного противодействия исполнителю, разработчику проекта акта, приходится делать регулярный этический выбор модели своего поведения. С одной стороны, он должен отстаивать интересы своего ведомства, с другой — функции всех ведомств в теории должны быть направлены на развитие страны в целом, «совершенствование социального целого в направлении более высокого идеала и совершенства»¹. В итоге в сознании исполнителя возникает неразрешимое и стабильное «ложное понимание интересов службы», когда узкий ведомственный интерес вступает в конкуренцию с интересами страны в целом.

На примере Минфина России: исполнитель другого ведомства никогда не сможет в достаточной степени аргументированно обосновать необходимость финансовых затрат сегодня с учетом негарантированной перспективы получения повышенных выгод для страны в будущем — будущее является динамичным и слабопредсказуемым, а затраты, по логике Минфина России, стране необходимо будет осуществить уже сейчас.

В рамках описанной правотворческой процедуры ФОИВ исполнители и руководители сталкиваются и с гораздо более будничными этическими противоречиями, которые частично существуют и в иных профессиональных сферах, — приоритетность рассмотрения документов, степень погружения в рассмотрение документа, соотношение беспристрастности и вовлеченности при рассмотрении документов, вопросы соблюдения жесткой управленческой иерархии при осуществлении профессиональной деятельности, рамки проявления личной инициативы и др.

В конце концов с учетом интенсивности работы² современных ФОИВ перед исполнителем и в том числе руководителями встают и этические вопросы бытового уровня: что правильнее — задержаться на работе, но выпустить документ, или уделить время семье и близким? Что важнее — общественный интерес и польза за счет самопожертвования или личное здоровье и личный интерес, соотносящиеся с уровнем оплаты труда и комфортом осуществления деятельности?

Упомянутый ранее Кодекс этики не содержит ответов на рассмотренные нами этические вопросы микроуровня при осуществлении процедуры правотворчества. Наоборот, формулировки Кодекса этики способствуют снижению этической составляющей микроуровня в деятельности государственных служащих, осуществляющих правотворчество. Такой подход и в целом современный бюрократический механизм способствуют лишь обезличиванию работника, его деперсонификации и отделению его от

¹ Артемов В. М. Этика как нравственная философия: взгляд в контексте решения проблемы соотношения нравственности и права / В. М. Артемов // Гуманитарные ведомости ТГПУ им. Л. Н. Толстого. 2019. № 2 (30). С. 54. DOI: 10.22405/2304-4772-2019-1-2-48-56. EDN: DAFVRL

² Зайцева Е. С. Пределы правового регулирования в правотворческой политике современного Российского государства // Академический юридический журнал. 2016. № 2 (64). С. 11. EDN: WHQJVJ

результатов своего труда. Работник становится не творцом (несмотря на название самой процедуры — «правотворчество»), а «винтиком» системы, исполняющим свои узкие обязанности в этически противоречивых обстоятельствах.

Однако при всем этом, несмотря на все попытки повысить беспристрастность работника, абстрактную этичность его деятельности, фактическое осуществление своих обязанностей работником всегда будет включать в себя и реальную этическую составляющую его личности, его культуру¹, характеристики которых в большой степени будут влиять на качество конечного результата правотворческой процедуры. Игнорирование этических проблем микроуровня при процедуре правотворчества приведет лишь к их обострению и негативному, но латентному влиянию на весь государственный механизм².

Помимо микроуровня в рамках существующего современного отечественного правотворчества можно отметить проблемы и макроуровня, которые не связаны с отдельными исполнителями, а их существование провоцирует формулирование вопросов об этичности самих существующих процессов.

К макроуровню этических проблем можно отнести уже упомянутую ранее специфику формулирования полномочий ФОИВ и целей их деятельности. Упрощенно говоря, как минимум в системе правотворчества уровня Правительства Российской Федерации каждый интересант стремится к достижению своих показателей эффективности без учета иных интересов. Например, Минфин России может тактически давать замечания к инициативе об отсутствии финансирования, несмотря на аргументированную позицию о получении в стратегической перспективе от инициативы прибылей, превышающих первоначальные вложения государства.

Кроме того, существует и узкопроцедурная проблема макроуровня, критически влияющая на прозрачность правотворчества, его предсказуемость и качество. В сложившейся практике стало обыденностью значительно менять текст законопроекта к рассмотрению его во втором чтении в Государственной Думе. В связи со спецификой регламентных процедур при необходимости принятия срочных законодательных изменений ими дополняются уже принятые в первом чтении законопроекты. При этом такие дополнения могут абсолютно менять смысл принятого в первом чтении законопроекта, значительно его дополнять, могут регулировать сферы, не связанные с изначальным предметом регулирования законопроекта.

Главной проблемой в данной ситуации является исключение необходимости прохождения общественного обсуждения проекта акта, а также крайне сокращенные сроки его межведомственного рассмотрения и согласования. Таким образом, текст законопроекта, который был рассмотрен и принят сразу во втором чтении, обладает значительно более низким качеством, чем законопроект, прошедший последовательно все правотворческие процедуры, предусмотренные Регламентом Правительства³.

Одним из ярких недавних примеров такого законопроекта является проект Федерального закона № 176651-8 «Об особенностях регулирования корпоративных отношений в хозяйственных обществах, являющихся экономически значимыми организациями»⁴. В соответствии с внесенным в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации пакетом документов объем законопроекта был равен одному абзацу из пяти строчек, из которых концептуальных было две.

Ко второму чтению данный законопроект состоял из 51 страницы текста и кардинально изменил свое содержание и суть.

Таким образом «в обход» существующих правотворческих процедур, но с учетом политической целесообразности сформировался некий правотворческий подход оперативного регулирования сферы без участия заинтересованных сторон, не входящих в нормативно установленный перечень субъектов

¹ Баранов В. М. Техника правотворчества как явление культуры // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 31. EDN: VLKPLL

² Пашенцев Д. А. Новации правотворчества в условиях цифровизации общественных отношений / Д. А. Пашенцев, Д. Р. Алимova // Государство и право. 2019. № 6. С. 102–106. DOI: 10.31857/S013207690005265-3. EDN: MDZRPY

³ Павлушкин А. В. Современное правотворчество: новые возможности для общества и государства / А. В. Павлушкин, А. С. Павловский // Журнал российского права. 2015. № 3 (219). С. 150. EDN: TNVMTZ

⁴ Об особенностях регулирования корпоративных отношений в хозяйственных обществах, являющихся экономически значимыми организациями: проект Федерального закона № 176651-8 [Электронный ресурс]. Система обеспечения законодательной деятельности: [сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/176651-8> (дата обращения: 01.09.2023).

законодательной инициативы. Этичность макроуровня данной традиции по отношению к интересам всего общества является неоднозначной.

Подводя итог, можно отметить следующее: с учетом сложившихся теоретических подходов правотворчество можно понимать в узком и широком смысле как участие в создании, изменении, отмене правовых норм (в широком смысле) и как нормативно урегулированную деятельность уполномоченных лиц по созданию, изменению, отмене правовых норм (в узком смысле).

Также следует различать правотворчество, подразумевающее работу с любыми видами правовых актов, и законотворчество, которое предполагает только создание, изменение, отмену норм правовых актов уровня законов.

В работе рассмотрены основные этапы современной правотворческой процедуры на примере федерального органа исполнительной власти.

Общий анализ отдельных научных источников по рассматриваемой тематике позволяет выделить следующие тренды развития правотворчества в России, перспективные для дальнейших исследований:

- повышение роли «проактивного» правотворчества госорганов, предсказывающего негативные направления развития общественных отношений и снижающего риски возникновения нарушения интересов субъектов таких отношений¹, а также расширение нормативной фиксации процедур правотворчества²;

- цифровизация процесса правотворчества, в том числе расширение доступа к правотворческим процедурам всех заинтересованных сторон³;

- повышение значимости компетенций конкретных лиц, напрямую участвующих в процессе написания проектов нормативных правовых актов⁴, снижение рисков появления этических конфликтов в процессе написания проектов нормативных правовых актов;

- применение достижений в сфере искусственного интеллекта для автоматизации отдельных правотворческих процедур⁵.

Правотворчество как деятельность, реализуемая людьми, имеет широкое этическое наполнение, и рассмотрение самой процедуры без учета ее этических аспектов снижает эффективность усилий по совершенствованию правотворчества.

Отмечено, что современному отечественному правотворчеству свойственны этические проблемы микро- и макроуровня. На микроуровне рассматриваются типичные этические проблемы, с которыми сталкивается исполнитель, разработчик проекта акта, и/или его руководители. На макроуровне рассматриваются глобальные закономерности правотворческих процедур, создающие риски возникновения и развития этических противоречий, затрагивающих интересы широких общественных групп.

К проблемам микроуровня отнесены, в частности, противоречия нормативных актов, устанавливающих этические рамки осуществления профессиональной деятельности; внутренние противоречия целей осуществления профессиональной деятельности по правотворчеству; противоречия соотношения личных и общественных интересов при участии в процедуре правотворчества.

¹ Борисов А. С. Некоторые проблемы современного правотворчества в России / А. С. Борисов, П. А. Меркулов // Социум и власть. 2015. № 3 (53). С. 68. EDN: UBFNFP

² См. например: Бошно С. В. Проект закона о нормативных правовых актах: столкновение правотворчества, теории и практики / С. В. Бошно // Государство и право. 2015. № 11. С. 14–23. EDN: VKUMPL; Бошно С. В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы / С. В. Бошно // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 7–22. DOI: 10.14420/ru.2015.2.1. EDN: TZNWUV; Хабриева Т. Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. 2015. № 8 (224). С. 5–13. DOI: 10.12737/12222. EDN: UHNAON

³ Пашенцев Д. А. Воздействие современных цифровых технологий на содержание и характер правотворческой деятельности: теоретико-правовой аспект / Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4 (44). С. 235. DOI: 10.24411/2078-5356-2018-10436. EDN: YSZMRV

⁴ См.: Баранов В. М. Нормрайтер как профессия / В. М. Баранов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6 (119). С. 16–29. EDN: YMEDMY

⁵ См. например: Правотворчество в условиях алгоритмизации права / С. С. Зенин, Д. Л. Кутейников, О. А. Ижаев, И. М. Япрыцев // Lex Russica (Русский закон). 2020. Т. 73, № 7 (164). С. 97–104. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.164.7.097-104. EDN: PKUTLF; Понкин И. В. Концепт машиночитаемого и машиноисполняемого права: актуальность, назначение, место в PerTexe, содержание, онтология и перспективы / И. В. Понкин // International Journal of Open Information Technologies. 2020. Т. 8, № 9. С. 59–69. EDN: XFUBAY

На макроуровне можно выделить проблему противоречий полномочий федеральных органов исполнительной власти, а также целей их деятельности; проблему этичности отдельных регламентных особенностей правотворчества, в частности, возможности полного изменения редакции законопроекта при его рассмотрении во втором чтении.

Полагаем, что при совершенствовании и осуществлении правотворчества на современном этапе обязательно должен учитываться нравственный и этический аспекты данной деятельности в связи с высоким содержанием в ней личностного и творческого факторов. Этичный подход при реализации процедур правотворчества будет способствовать повышению качества итоговых редакций проектов актов, а также снижению издержек общества на нормативное правовое регулирование общественных отношений в целом.

Литература

1. *Артемов В. М.* Этика как нравственная философия: взгляд в контексте решения проблемы соотношения нравственности и права / В. М. Артемов // Гуманитарные ведомости ТГПУ им. Л. Н. Толстого. 2019. № 2 (30). С. 48–56. DOI: 10.22405/2304-4772-2019-1-2-48-56. EDN: DAFVRL
2. *Артемов В. М.* Нравственная философия как методологическая основа и ценностный ориентир профессиональной этики в праве / В. М. Артемов // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 4 (113). С. 20–31. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.113.4.020-031. EDN: VUVJAM
3. *Баранов В. М.* Техника правотворчества как явление культуры / В. М. Баранов // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 28–39. EDN: VLKPLL
4. *Баранов В. М.* Нормрайтер как профессия / В. М. Баранов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6 (119). С. 16–29. EDN: YMEDMY
5. *Белоусов С. А.* Правотворчество и законодательный дисбаланс: диалектика взаимосвязи / С. А. Белоусов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 1 (20). С. 63–68. EDN: TRZPOJ
6. *Борисов А. С.* Некоторые проблемы современного правотворчества в России / А. С. Борисов, П. А. Меркулов // Социум и власть. 2015. № 3 (53). С. 65–70. EDN: UBFNFP
7. *Бошно С. В.* Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы / С. В. Бошно // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 7–22. DOI: 10.14420/ru.2015.2.1. EDN: TZHUVU
8. *Бошно С. В.* Проект закона о нормативных правовых актах: столкновение правотворчества, теории и практики / С. В. Бошно // Государство и право. 2015. № 11. С. 14–23. EDN: VKUMPL
9. *Власенко Н. А.* Научная школа правотворчества: от разработки юридической техники к современным юридическим технологиям / Н. А. Власенко, М. В. Залоило // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 5 (54). С. 734–745. DOI: 10.12737/16119. EDN: VJJTZB
10. *Давыдова М. Л.* «Умное регулирование» как основа совершенствования современного правотворчества / М. Л. Давыдова // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 14–29. DOI: 10.12737/jrl.2020.130. EDN: YNERPX
11. *Зайцева Е. С.* Пределы правового регулирования в правотворческой политике современного Российского государства / Е. С. Зайцева // Академический юридический журнал. 2016. № 2 (64). С. 11–17. EDN: WHQJVI
12. *Летов О. В.* Этическая ответственность в медицине / О. В. Летов // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 3: Философия: Реферативный журнал. 2020. № 4. С. 79–84. EDN: RESLRM
13. *Малько А. В.* Место и роль юридических технологий в правотворческой политике современной России / А. В. Малько, М. А. Костенко // Журнал российского права. 2017. № 4 (244). С. 5–15. DOI: 10.12737/article_58e39ece79a7d5.56302408. EDN: YJVQDV
14. *Матвеева М. А.* Правотворчество как юридическая деятельность: проблемы теоретического осмысления / М. А. Матвеева // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 5. С. 191–201. EDN: WTIAXR
15. *Павлушкин А. В.* Современное правотворчество: новые возможности для общества и государства / А. В. Павлушкин, А. С. Павловский // Журнал российского права. 2015. № 3 (219). С. 146–154. EDN: TNVMTZ
16. *Пашенцев Д. А.* Новації правотворчества в условиях цифровизации общественных отношений / Д. А. Пашенцев, Д. Р. Алимова // Государство и право. 2019. № 6. С. 102–106. DOI: 10.31857/S013207690005265-3. EDN: MDZRPY
17. *Пашенцев Д. А.* Воздействие современных цифровых технологий на содержание и характер правотворческой деятельности: теоретико-правовой аспект / Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило // Юридическая наука и практика:

- Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4 (44). С. 231–235. DOI: 10.24411/2078-5356-2018-10436. EDN: YSZMRV
18. Понкин И. В. Концепт машиночитаемого и машиноисполняемого права: актуальность, назначение, место в РегТехе, содержание, онтология и перспективы / И. В. Понкин // *International Journal of Open Information Technologies*. 2020. Т. 8, № 9. С. 59–69. EDN: XFUBAY
 19. Правотворчество в условиях алгоритмизации права / С. С. Зенин, Д. Л. Кутейников, О. А. Ижаев, И. М. Япрынцец // *Lex Russica (Русский закон)*. 2020. Т. 73, № 7 (164). С. 97–104. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.164.7.097-104. EDN: PKUTLF
 20. Сапун В. А. Правотворчество и законотворчество: стратегия и тактика формирования права и закона / В. А. Сапун, Я. В. Турбова // *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 679–682. EDN: TWWGUZ
 21. Толстик В. А. Правовой тоталитаризм: стратегия правотворчества или движение по инерции? / В. А. Толстик // *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 759–763. EDN: TWWHBD
 22. Тосунян Г. А. Культура правотворчества в современной России / Г. А. Тосунян, Л. В. Санникова // *Государство и право*. 2018. № 3. С. 28–34. EDN: IMTFXN
 23. Трофимов В. В. Реализация правотворческих функций как проявление культуры организации юридического процесса / В. В. Трофимов, В. Ю. Самородов // *Правовая парадигма*. 2017. Т. 16, № 4. С. 43–53. DOI: 10.15688/Ic.jvolsu.2017.4.6. EDN: YSIRKY
 24. Хабриева Т. Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки / Т. Я. Хабриева // *Журнал российского права*. 2015. № 8 (224). С. 5–13. DOI: 10.12737/12222. EDN: UHLAON
 25. Черногор Н. Н. Совершенствование правового регулирования общественного обсуждения проектов нормативных актов / Н. Н. Черногор, М. В. Залоило // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2018. № 4. С. 74–92. DOI: 10.17323/2072-8166.2018.4.74.92. EDN: YSDWNA

Об авторе:

Литовко Константин Сергеевич, аспирант департамента публичного права факультета права, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Российская Федерация)
e-mail: konstantinlitovko@yandex.ru

References

1. Artemov, V. M. (2019) Ethics as moral philosophy: a view in the context of solving the problem of the correlation of morality and law. *Humanities Bulletin of the Tolstoy State Pedagogical University*. No. 2 (30), pp. 48–56 (in Russ.). DOI: 10.22405/2304-4772-2019-1-2-48-56
2. Artemov, V. M. (2020) Moral philosophy as a methodological basis and value guideline of professional ethics in law. *Actual Problems of Russian law*. Vol. 15, no. 4 (113), pp. 20–31 (in Russ.).
3. Baranov, V. M. (2016) Technique of lawmaking as a cultural phenomenon. *Legal technique*. No. 10, pp. 28–39 (in Russ.).
4. Baranov, V. M. (2017) Legal rules writer as a profession. *Saratov State Law Academy Bulletin*. No. 6 (119), pp. 16–29 (in Russ.).
5. Belousov, S. A. (2015) Lawmaking and legislative imbalance: dialectics of interrelation. *Proceedings of Voronezh State University. Series: law*. No. 1 (20), pp. 63–68 (in Russ.).
6. Borisov, A. S., Merkulov, P. A. (2015) Some problems of modern law-making in Russia. *Society and power*. No. 3 (53), pp. 65–70 (in Russ.).
7. Boshno, S. V. (2015) Law on Normative Legal Acts: Past, present and Prospects. *Law and Modern States*. No. 2, pp. 7–22 (in Russ.). DOI: 10.14420/ru.2015.2.1
8. Boshno, S. V. (2015) Draft law on normative legal acts: clash of lawmaking, theory and practice. *State and Law*. No. 11, pp. 14–23 (in Russ.).
9. Vlasenko, N. A., Zaloilo, M. V. (2015) Scientific school of lawmaking: from the development of legal technology to modern legal technologies. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Jurisprudence Law*. No. 5 (54), pp. 734–745 (In Russ.). DOI: 10.12737/16119
10. Davydova, M. L. (2020) Smart regulation as a basis for improving modern lawmaking. *Russian Law Journal*. No. 11, pp. 14–29 (in Russ.). DOI: 10.12737/jrl.2020

11. Zaitseva, E. S. (2016) The limits of legal regulation in the law-making policy of the modern Russian state. *Academic Law Journal*. No. 2 (64), pp. 11–17 (in Russ.).
12. Letov, O. V. (2020) Ethical responsibility in medicine. *Social Sciences and Humanities. Domestic and Foreign Literature. Series 3: Philosophy*. No. 4, pp. 79–84.
13. Malko, A. V., Kostenko, M. A. (2017) The place and role of legal technologies in the law-making policy of modern Russia. *Russian Law Journal*. No. 4 (244), pp. 5–15 (in Russ.). DOI: 10.12737/article_58e39ece79a7d5.56302408
14. Matveeva, M. A. (2016) Lawmaking as legal activity: problems of theoretical understanding. *Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*. No. 5, pp. 191–201 (in Russ.).
15. Pavlushkin, A. V., Pavlovsky, A. S. (2015) Modern lawmaking: new opportunities for society and the state. *Russian Law Journal*. 2015. No. 3 (219), pp. 146–154 (in Russ.).
16. Pashentsev, D. A., Alimova, D. R. (2019) Innovations of lawmaking in the conditions of digitalization of public relations. *State and Law*. No. 6, pp. 102–106 (in Russ.). DOI: 10.31857/S013207690005265-3
17. Pashentsev, D. A., Zaloilo, M. V. (2018) The impact of modern digital technologies on the content and nature of law-making activity: theoretical and legal aspect. *Legal science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. No. 4 (44), pp. 231–235 (in Russ.). DOI: 10.24411/2078-5356-2018-10436
18. Ponkin, I. V. (2020) The concept of machine-readable and machine-executable law: relevance, purpose, place in RegTech, content, ontology and prospects. *International Journal of Open Information Technologies*. Vol. 8, no. 9, pp. 59–69 (in Russ.).
19. Zenin, S. S. [et al.] (2020) Lawmaking in the conditions of algorithmization of law. *Lex Russica*. Vol. 73, no. 7 (164), pp. 97–104 (in Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2020.164.7.097-104
20. Sapun, V. A., Turbova, Ya. V. (2015) Lawmaking and lawmaking: strategy and tactics of the formation of law and law. *Legal technique*. No. 9, pp. 679–682 (in Russ.).
21. Tolstik, V. A. (2015) Legal totalitarianism: strategy of law-making or movement by inertia? *Legal technique*. No. 9, pp. 759–763 (in Russ.).
22. Tosunyan, G. A., Sannikova, L. V. (2018) Culture of lawmaking in modern Russia. *State and Law*. No. 3, pp. 28–34 (in Russ.).
23. Trofimov, V. V., Samorodov, V. Yu. (2017) The realization of law-making functions as a manifestation of the culture of the organization of the legal process. *Legal paradigm*. Vol. 16, no. 4, pp. 43–53 (in Russ.). DOI: 10.15688/lc.jvolsu.2017.4.6
24. Khabrieva, T. Ya. (2015) Modern lawmaking and the tasks of legal science. *Russian Law Journal*. No. 8 (224), pp. 5–13 (in Russ.). DOI: 10.12737/12222
25. Chernogor, N. N., Zaloilo, M. V. (2018) Improvement of legal regulation of public discussion of draft normative acts. *Law. Journal of the Higher School of Economics*. No. 4, pp. 74–92 (in Russ.). DOI: 10.17323/2072-8166.2018.4.74.92

About author:

Konstantin S. Litovko, Graduate assistant of the School of Public Law, Faculty of Law of the National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation)
e-mail: konstantinlitovko@yandex.ru