

## REFERENCES

1. **Andreev A. A.** Didactic Principles of Distance Learning. – Moscow: Mesi, 2006. – 230 p.
2. **Andreev A. A., Soldatkin V. I.** Distance Learning. – Moscow: Publishing House of the MESI, 2000. – 350 p.
3. **Distance Learning** / ed. E. S. Polat. – Moscow, 2008. – 270 p.
4. **Organization** of Teaching Using the Distance Technologies / O. E. Sattarova [et al.]. – Perm, 2011. – 60 p.
5. **Polat E. S., Bukharkina M. Y., Moses M.** Theory and Practice of Distance Education / ed. E. S. Polat. – Moscow: Academia, 2004. – 416 p.
6. **Chernykh S. I.** E-learning: the concept and structure // Professional education in the modern world. – 2011. – N 1. – P. 67–70.

Принята редакцией 15.11.2013

УДК 340.122 + 159.923 + 37.0

## К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМЕ «КОЛИЧЕСТВА» И «КАЧЕСТВА» ПРИНИМАЕМЫХ ЗАКОНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТЬЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (К 20-ЛЕТИЮ СО ДНЯ ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ РФ)

Т. А. Кузнецова, В. Д. Путятин (Новосибирск)

*Философы утверждают, что философская категория «количество» всегда перерастает в «качество». Но это количество не всегда бывает положительным. Возникла проблема такого отнюдь не положительного перехода количества принимаемых законодательной властью РФ законов в качество.*

*Цель данной статьи – на основе проведенного анализа кратко изложить основные проблемы количества и качества законодательства Российской Федерации. Изложить свое авторское видение решения данной актуальной проблемы, соответствия количества качеству принимаемых законов.*

**Ключевые слова:** Конституция РФ, правовое государство, закон, законодательная власть, федеративное устройство, количество и качество принимаемых законов.

---

© Кузнецова Т. А., Путятин В. Д. 2014

**Кузнецова Татьяна Александровна** – проректор по правовому обеспечению и коммуникациям, кандидат юридических наук, Сибирская академия финансов и банковского дела.

E-mail: super.t-kuznetsova@yandex.ru

**Путятин Вячеслав Дмитриевич** – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры философии и права, Новосибирская государственная академия водного транспорта.

E-mail: t\_kuznetsova\_63@mail.ru

**TO THE PROBLEM OF “QUANTITY” AND “QUALITY” OF THE LAWS ENACTED BY LEGISLATURE IN RUSSIAN FEDERATION (FOR THE 20-TH ANNIVERSARY OF THE ADOPTION OF CONSTITUTION)**

**T. A. Kuznetsova, V. D. Putyatin (Novosibirsk)**

*The philosophers claim that the philosophic category of “quantity” always evolves into “quality”. However, this quantity is not always positive. There has arisen such problem of non-positive transition of the quantity the new laws, adopted by the legislative power of Russia, to their quality.*

*The aim of the article is to outline, on the basis of the analysis made by the authors, the main problems of quantity and quality of legislation of Russian Federation; and also to demonstrate the authors’ own vision of the ways of solving this topical problem.*

**Key words:** *Constitution of the Russian Federation, legal state, law, legislative power, federative framework, quantity and quality of the created new laws.*

Принятая 20 лет тому назад (12 декабря 1993 г.) Конституция Российской Федерации одним из стратегических направлений определила курс на социально-политическую и гражданскую консолидацию общества и власти стабильного и демократического развития государства. Она провозгласила Россию правовым государством (см. ст. 1 Конституции РФ). Однако это только «де-юре», де-факто нам еще предстоит построить в России правовое государство.

Современная Россия со «своим» федеративным устройством, мечтами о реальной демократии, верховенстве закона, справедливости и доступности правосудия нуждается не только в слаженной работе основных «ветвей» государственной власти, но и соответствующего количества и качества нормативно-правовых актов. Ведь законодательство любого правового государства в идеале должно быть идентично праву как объективному регулятору общественных отношений, соответствовать нравственным идеалам общества, его духовным ожиданиям и конституционным устремлениям.

В условиях же перехода отечественной правовой системы к иному типологическому состоянию, связанному, например, со вступлением России в ВТО, вопросы демократической эффективности государственной власти и действующего законодательства, его интегрированности с принципами европейского, международного права становятся все более актуальными. (Заметим, что, на наш взгляд, научное исследование проблемы эффективности государства (государственной власти) и права имеет перспективный характер).

Вместе с тем правовое качество принятого и принимаемого законодательства в Российской Федерации неадекватно, на наш взгляд, его количественному состоянию. Оставляет желать лучшего и нравственно-этический, профессиональный уровень самого депутатского корпуса. Не секрет,

---

**Kuznetsova Tatiana Aleksandrovna** – Prorector for Legal Support and Communications, Candidate of Legal Sciences, Siberian Academy of Finance and Banking.

**Putyatin Vyacheslav Dmitrievich** – Doctor of Law, Associate Professor, Department of Philosophy and Law, Novosibirsk State Academy of Water Transport.

что основная его часть – состоятельные люди. (В начале 2012 г. в Госдуме было 20 депутатов, чей личный годовой доход, получаемый от бизнеса, превышал 100 млн руб.). Понятно, что имущественное благополучие гражданина само по себе еще не является и не может являться признаком его правового дилетантства и аморальности. Однако в стране, где убогое пенсионное обеспечение и низкая заработная плата являются «нормой» для большинства наших граждан, подобный избирательный «перекосяк» автоматически порождает недоверие к представительной власти. Сегодня у нас имущественный разрыв между бедными и богатыми слоями населения в 3–5 раз превышает максимально допустимый предел, за которым формируются угрозы для социального мира и согласия в обществе. Для сравнения, он соответствует показателю слабо развитых стран Африки, Латинской Америки и Юго-Восточной Азии.

И это при практически полном отсутствии в стране среднего класса, как основного социального стабилизатора государства. Нищенский уровень жизни «низов» и материальное благополучие «верхов» всегда были и остаются самой короткой дорогой к формированию казарменно-коммунистической психологии, исламского фундаментализма и экстремизма.

Проведенные нами социологические исследования свидетельствуют о том, что примерно 60 % трудоспособного населения России по уровню доходов и структуре расходов, а также покупательной способности относятся к нищим, полуничим и бедным слоям населения. За последние 13 лет качество жизни 20 % наименее обеспеченных граждан России (т. е. нищих) понизилось на 20–25 %, еще 20 % (полуничим) упало на 10–15 %, а следующих 20 % (бедных) либо упало на 5 %, либо вообще не выросло.

По итогам 1-го квартала 2012 г. минимальный размер оплаты труда, согласно данным Росстата, оказался ниже величины прожиточного минимума (6307 руб.) в 2,5–3 раза и едва дотянул до 4611 руб. К примеру, доктора наук, профессора – некогда интеллектуальная элита России, СССР – ныне получают в среднем не более 30 тыс. руб. в месяц, когда сержанты же полиции, многие из которых у них учатся, получают примерно столько же.

Иначе говоря, мы наблюдаем весьма опасные тенденции, связанные с коллизиями между социальной справедливостью и социально-экономической и политической реальностью, сложившейся в нашей стране. В этой связи резко возрастают роль и значение законов как своеобразных арбитров разрешения различного рода социальных конфликтов, главных ориентиров и регуляторов общественных отношений. Разумеется, при определенном условии – высоком их правовом качестве. Существующий же ныне законотворческий процесс отнюдь не способствует повышению качества законодательства. Оно по-прежнему, на наш взгляд, страдает большим объемом юридических коллизий между нормами одного и смежных законов, законами и подзаконными актами; громоздкостью самого массива действующего законодательства, неоправданным введением нового дефиниционного аппарата, резким ужесточением уголовно-правовых санкций и т. д. (Думается, что амнистия осужденных по мало значительным статьям будет достойной реакцией власти на празднование в стране 20-летия Конституции РФ, провозгласившей гуманизм в качестве основополагающих ценностей современного общества). Все это деформирует само «правовое поле», порождает сложности в сфере толкования права, правоприменительные ошибки, а значит, отрицательно сказывается на защите ес-

тественных прав и свобод человека и гражданина.

Анализ действующего нормативного массива Российской Федерации показывает существенный рост количества нормативно-правовых актов практически на всех уровнях – федеральном, региональном, муниципальном. По нашим подсчетам, в стране ежемесячно принимается примерно 2 тыс. нормативно-правовых актов различной юридической силы. В среднем за год Государственная Дума РФ рассматривает от 200 до 300 законопроектов. Из них около 150–200 становятся законами. Так, за 2009 г. в России начали действовать 385 федеральных законов и 9 ФКЗ. Только в январе 2010 г. Государственная Дума одобрила 12 законопроектов, из которых в том же месяце Президентом РФ было подписано всего 2 ФЗ и 1 ФКЗ. В феврале того же года было принято 16 ФЗ, в марте – 22 ФЗ и 1 ФКЗ, в апреле – 31, в мае – 43. Получается, что за первые 5 месяцев 2010 г. в России появились 106 новых ФЗ и ФКЗ. И это, не считая указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, писем ЦБ РФ, решений министерств и многочисленных законов, принятых в субъектах РФ. Причем пик законодательной активности пришелся на время действия четвертого созыва Государственной Думы РФ (2004–2007 гг.). За эти три года она приняла 1076 законодательных актов, из которых 25 ФКЗ. Для сравнения отметим, что депутаты третьего созыва Государственной Думы РФ (2000–2003 гг.) были менее активны и приняли всего 756 ФЗ и 18 ФКЗ, а депутаты второго созыва (1996–1999 гг.) приняли 736 ФЗ РФ и 5 ФКЗ РФ. В 2012 г. Государственная Дума РФ приняла 340 ФЗ. К настоящему времени в стране действуют около 13 тыс. федеральных законов, из них более 12,5 тыс. были приняты после вступления в силу Конституции РФ. Ничего подобного не было в предшествующие периоды развития нашей страны. Исследуя региональный уровень на примере Законодательного собрания Новосибирской области (НСО), мы отмечаем следующую ситуацию: с 1994 г. по настоящее время (с учетом данных 33-й сессии) было принято: всего законов – 1547; основных законов – 476; законов о внесении изменений – 1028; законов о признании утратившими силу – 43.

Очевидно, федеральный и региональный законодатель явно спешит в процессе подготовки, обсуждения и принятия законов в ущерб их правовому качеству. И, понимая это, он вынужден в дальнейшем исправлять свои же ошибки (Сами по себе нормотворческие ошибки в определенной степени естественны и неизбежны, ибо: «*homini errarum est*» («человеку свойственно ошибаться»). Однако их нынешнее количество «зашкаливает». Думается, что федеральному законодателю необходимо выработать некий «кодекс» или примерный сборник характерных типов и особенностей ошибок, допускаемых в области нормотворчества), внося различного рода поправки, изменения и дополнения в ранее принятые нормативно-правовые акты. Так, начиная с 1993 г., было принято около двух десятков изменений в Конституцию РФ, не менее 1,5 тыс. изменений и дополнений внесено в УК РФ 1996 г. В УПК РФ, который пришел на смену советскому УПК в 2002 г., новыми 60 федеральными законами было внесено более 600 поправок. Кодекс об административных правонарушениях 130 раз подвергался изменениям (В законодательство, касающееся судебной системы, было внесено около 150 поправок; принято более 300 нормативно-правовых актов, направленных на защиту интересов детей-инвалидов. Причем рекордсменами по количеству различных изменений выступают уголовное, уго-

ловно-процессуальное, налоговое законодательство, законодательство об административной ответственности, образовании, здравоохранении, науке, культуре, поддержании стабильности в правовом государстве. Стабильное законодательство означает стабильное общество, поскольку оно направлено на поддержание стабильности в правовом государстве), БК РФ изменялся 23 раза, во вторую часть НК РФ 96 раз вносились изменения. В последнюю редакцию АПК РФ 2002 г. было внесено более 140 поправок с «помощью» 13 федеральных законов. ГПК РФ с 2002 г. 27 раз редактировался\*.

Стабильность – неотъемлемое условие качества закона, без которого он не может существовать как устойчивая система правового регулирования отношений в обществе. Многочисленные изменения подрывают авторитет законодательства, снижают его созидательный потенциал, как и некоторые инициативы правительства, например, по поводу повышения зарплат чиновникам. Нестабильность в законодательстве не может солидаризироваться с эффективностью правового регулирования. Естественным же следствием этого неестественного нормативно-правового состояния являются законодательная импотенция, деформация и дискредитация фундаментальных идей правового государства как важнейших инструментов обеспечения устойчивости демократического общественного развития. «Нет устойчивой исполнительной власти, – отмечает В. Д. Зорькин, – общество и государство погружаются в хаос. Нет устойчивого законодательства и осуществления правосудия только судом – исполнительная власть рискует выродиться, а общество ожидает либо беспредел тоталитаризма, либо беспредел криминализации и государственного распада» [4].

В то же время стабильность законодательства вовсе не означает застывленность, неподвижность юридической системы. Статика и динамика в праве всегда определяли пути развития законодательства. Поэтому законодательствовать нужно так, чтобы все вновь создаваемые правовые нормы превращались в стабильные правила.

Любопытная ситуация наблюдается и в области регионального законодательства, которое также поражает нас своими «стахановскими» рекордами с одновременным низкокачественным конечным правовым продуктом. Причем здесь особенно ярко проявляется вся технологическая палитра нормотворческой техники: от копирования ФЗ РФ с заменой соответствующих федеральных реквизитов и дефиниций на «местные» до абсурдных законодательных фантазий, юридических фикций и иллюзий, не имеющих прямого отношения к объективным возможностям закона. Законодательные органы субъектов РФ ежегодно принимают от 40 до 60 соответствующих законов. Ныне действует почти 130 тыс. региональных нормативно-правовых актов. Их авторами выступают несколько субъектов права: администрация главы региона (в основном!), «заинтересованные» министерства, надзорные органы. Это свидетельствует, во-первых, о превалирующей роли исполнительных структур в субъектах РФ, а, во-вторых, о том, что в регионах РФ нет единого «нормосоздателя».

Отсутствие же единой команды «законописцев», их профессиональной ответственности за правовое качество законопроекта обуславливает низкое правовое качество принимаемых законов, огромное количество по-

---

\* Подробнее см.: <http://zsns.ru/74>



правок. Однако именно надлежащая нормотворческая процедура обеспечивает условия, при которых отсутствуют правовые аномалии в законодательстве, в виде пробелов в правовом регулировании, дублирования, противоречивости и т. д.

Разнообразие географической картины России, исторические, национальные, культурные и религиозные особенности ее субъектов должны быть для законодателей конкретного региона своеобразной «точкой отсчета» в процессе правотворчества. Поэтому региональные законы в стране не могут быть идентичны друг другу, что не исключает, а напротив, предполагает в них примат презумпций Конституции РФ и иного федерального законодательства. (К ним следует отнести, прежде всего, положения первых шестнадцати статей российского Основного Закона (высшая ценность человека, его прав и свобод, принцип народного суверенитета, верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории России, государственная целостность РФ, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, принцип социального государства, принцип разделения властей, самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, принцип осуществления государственной власти в субъектах РФ государственными органами, образуемыми субъектами Федерации самостоятельно, принцип самостоятельности органов местного самоуправления, принцип светского государства, высшая юридическая сила и прямое действие Конституции РФ, обязательность соблюдения Конституции РФ)).

Актуальной задачей становится не количество принятых законов, как некий символ «трудолюбия» законодателя, а их правовое качество. Правовое качество закона – это квинтэссенция правовой эффективности законодательства современного государства. Она должна отражаться как в абсолютных правовых презумпциях (уважение естественных прав и свобод человека и гражданина, верховенство закона и др.), так и в реальной правовой действительности. Отсюда власть обязана организовывать и стимулировать научный поиск необходимых правовых решений, привлекая к поиску лучшие интеллектуально-юридические силы общества. Любая нормотворческая имитация законодателя всегда ущербна и порочна для правового качества принимаемых нормативно-правовых актов. «В правовом государстве, – писал Б. А. Кистяковский, – власть должна быть организована так, чтобы она не подавляла личность; в нем как отдельная личность, так и совокупность личностей – народ – должны быть не только объектом власти, но и субъектом ее» [5].

Другими словами, речь идет о совершенствовании законодательного моделирования, обеспечении законотворцев методологией правового мониторинга, диагностикой законопроектов; причем последние должны проходить тщательную проверку на соответствие принципам построения права, стратегическим целям и приоритетам государственной политики, практической адаптированности к специфике конкретных общественных отношений, подлежащих правовому регулированию.

Необходимо также точное прогнозирование последствий принятия того или иного закона. Поясним сказанное: закон может быть внеправовым в силу того, что законодатель, будучи, например юридически некомпетентным, подменил правовые дефиниции политическими констатациями, не

смог «перевести» содержание социальных потребностей и интересов на «язык закона» и т. п.

Кроме того, настала пора для модернизации региональной законодательной власти. Мы глубоко убеждены, что 83 субъекта в Российской Федерации, 84 парламента в нашей стране (83 региональных + ФС РФ) являются совершенно неоправданным бременем для бюджета страны. Россия нуждается в укрупнении своего субъектного состава, реформировании региональных законодательных органов. Можно и нужно, используя опыт ЕС, создать 8 региональных парламента в 8 федеральных округах РФ с представительством депутатов в зависимости от количества проживающих на их территории граждан. Поэтому вся «формула» правового качества законов заключается в понимании и сочетании соответствующих абсолютных и относительных истин, сопряженных с национальными интересами в духе традиционного российского этатизма. Данную точку зрения поддерживает проф. А.А. Чинчиков из Чувашского госуниверситета (г. Чебоксары).

Идеи установления разумного правового порядка, опирающегося на ценности правовой государственности, гражданского общества, специфическую национально-ментальную и культурно-правовую ткань, должны стать доминирующими в законотворческом процессе. Отсюда правовое качество закона можно определить как целостную устойчивую совокупность его правовых свойств, обеспечивающих условия его эффективности и действия в соответствии с поставленными целями государственного развития. Закон в идеале должен быть вне сферы влияния корпоративных интересов, направлен на ключевые реалии общества, максимально усиливать нравственные начала правового регулирования. Он не может быть совместим с несправедливостью, ибо она извращает, разрушает право, подрывает авторитет государственной власти. Как справедливо подчеркивал И. А. Ильин, власть, «лишенная авторитета, хуже, чем явное безвластие...». Именно поэтому нравственная (справедливая!) составляющая закона – важнейшая характеристика его правового качества.

Назовем основные направления повышения правового качества законодательства Российской Федерации:

- повышение качества и открытости планирования законопроектной работы с точки зрения его тактики и стратегии;

- усиление значения стадии экспертной оценки законопроекта (экономической, социально-психологической, правовой, юридико-технической, гуманитарной и др.);

- формирование при законодательных органах субъектов РФ профессиональных команд «нормописцев». (Законопроекты должны «писать» профессионалы. Подготовка законопроекта должна быть сосредоточена «в одних руках» – в «руках» высокопрофессиональных законописцев. Задача же депутатов – принятие или отклонение законопроекта, по тем или иным соображениям.)

- создание независимого Всероссийского центра мониторинга права для проведения правовой инвентаризации действующих нормативных правовых актов, экспертной оценки эффективности принимаемых законов и их правоприменительной практики.

Нам необходимо серьезно подумать, почему «количество» законов и других правовых актов не соответствует предъявляемому временем «качеству» и решить проблему «количества», «качества» в нормотворческой

деятельности законодательной власти. Надеемся, что высказанные нами взгляды не останутся без внимания научной юридической общественности и законодательной власти всех уровней, а данная статья станет площадкой для продолжения научного исследования обозначенных аспектов решения проблем качества и количества российского законодательства.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Малиновская В. А.** Комментарий к Конституции Российской Федерации. – М. : Кнорус, 2008. – 152 с.
2. **Томсинов В. А.** Императрица Екатерина II (1729–1796гг) Российские правоведы XVIII – XX веков: очерки жизни и творчества : в 2 т. – М. : Зеркало, 2007. – Т. 1. Зеркало. – 672 с.
3. **Зорькин В. Д.** Тезисы о правовой реформе в России // Законодательство и экономика. – 2004. – № 2. – С. 9–10.
4. **Кистяковский Б. А.** Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. – М. : М. и С. Сабашниковы, 1916. – 708 с.

### REFERENCES

1. **Malinovskaya V. A.** Commentary to the Constitution of the Russian Federation. - Moscow: Knorus, 2008. – 152 p.
2. **Tomsinov V. A.** Empress Catherine II (1729-1796). Russian jurists of the XVIII - XX centuries: Essays on life and creativity: in two volumes. vol.1. Mirror. - Moscow: Zerkalo, 2007. – 672 p.
3. **Zorkin V. D.** Theses on the legal reform in Russia // Legislation and economy. – 2004. – N 2. – P. 9–10.
4. **Kistyakovsky B. A.** Social Sciences and Law. Essays on the Methodology of the Social sciences and the General Theory of Law. – Moscow: M. and S. Sabashnikov, 1916. – 708 pages.

*Принята редакцией 15.11.2013*

УДК 378 + 34

## О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРЕПОДАВАНИЯ ЛОГИКИ В ЮРИДИЧЕСКОМ ИНСТИТУТЕ

*В. В. Павловский (Красноярск)*

*В статье на примере преподавания курса логики, его первых тем в юридическом вузе рассмотрены следующие аспекты образовательно-воспитательного процесса: адекватное понимание изученных тем и адекватное свободное владение студентами учебным материалом, диалектико-материалистический подход к теории и практике, приобщение первокурсников к научно-исследовательской работе, осмысление и практическая реализация единства образования и воспитания. Целью такой работы должно стать развитие личности студента, дальнейшее формирование у него гражданской ответственности, патриотизма, профессионализма, позитивных моральных качеств.*

---

© Павловский В.В., 2014

**Павловский Валерий Владимирович** – доктор философских наук, профессор кафедры философии, заведующий инновационной лабораторией Красноярского государственного аграрного университета.

E-mail: valpavlovskiy@mail.ru