

Российское законодательство: современное состояние и тенденции развития

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ НОВОЙ РОССИЙСКОЙ КОДИФИКАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена назревшим проблемам новой кодификации российского законодательства, неоправданному количественному росту действующего законодательства, недостаточной стабильности принимаемых законов, необходимости разработки и принятия ряда новых кодифицированных нормативных правовых актов, многопредметности законов, отсутствию ясных и четких заголовков, неоправданно большому объему ряда статей законов и другим технико-юридическим проблемам действующего законодательства.

Ключевые слова: систематизация законодательства, кодификация законодательства, оптимальный объем законодательства, стабильность законов, предмет закона, многопредметность законов, изменения в законодательстве, оптимальный объем статьи закона, заголовки статьи закона, нормативность закона, инструктивность закона, законодательное и технико-юридическое регулирование.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.44.4.083-091

V. B. ISAKOV,

Doctor of Law, Professor, head of the Department of Theory and History of Law of the Faculty of Law of the National Research University «Higher School of Economics», Honored Lawyer of the Russian Federation

kafedratgp@hse.ru

123022, Russia, Moscow, B. Trekhsvyatitelskiy per., 3

SOME PROBLEMS OF THE NEW RUSSIAN CODIFICATION

Abstract. The article is devoted to the overdue problems of the new codification of the Russian legislation: unjustifiable quantitative growth of the current legislation; The lack of stability of the laws adopted; The need to develop and adopt a number of new codified normative legal acts; The multisubjective laws; The absence of clear and clear headers; An unjustifiably large volume of a number of articles of laws and other technical and legal problems of the current legislation.

Keywords. Systematization of legislation. Codification of legislation. The optimal scope of legislation. stability of laws. Subject of the law. Multisubjective laws. Changes in legislation. The optimal scope of article of the law. Title of the article of Law. Legality of the law. Instruktivnost of the law. Legislative and technical-legal regulation.



**Владимир Борисович
ИСАКОВ,**

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории права факультета права НИУ «Высшая школа экономики», заслуженный юрист РФ
kafedratgp@hse.ru
123022, Россия, г. Москва, Б. Трехсвятительский пер., д. 3

© В. Б. Исаков, 2018

Более 25 лет развития российского законодательства в русле новой Конституции Российской Федерации породили огромный и сложный нормативно-правовой массив. За это время в России не проводилось масштабных кодификационных работ. В результате практически во всех отраслях законодательства накопился материал, требующий фронтальной систематизации и кодификации. Со всей определенностью перед российской юридической наукой встает вопрос о подготовке к очередной систематизации и кодификации действующего законодательства.

Трудно согласиться с политиками, депутатами и некоторыми учеными, которые полагают, что в современных условиях, прежде всего в силу небывалого уровня развития информационных технологий, проблема систематизации утратила свое былое значение. Дело вовсе не в том, что с помощью современных компьютерных поисковых инструментов можно в считанные секунды найти любой закон, правоприменительный акт, вообще любой документ. Необходимость систематизации законодательства диктуется не только удобством поиска и обнаружения нормативных правовых актов, хотя и это, конечно, не последний вопрос. Основная, глубинная причина систематизации состоит в необходимости поддержания системности самого права, правового регулирования, государственного управления и, как следствие, системности возникающих на их основе общественных отношений. Реально упорядочить жизнь общества и общественные отношения может лишь то, что само систематизировано, организовано, упорядочено. Законодательство, которое разрозненно, запутано, противоречиво — не в состоянии справиться с этой задачей.

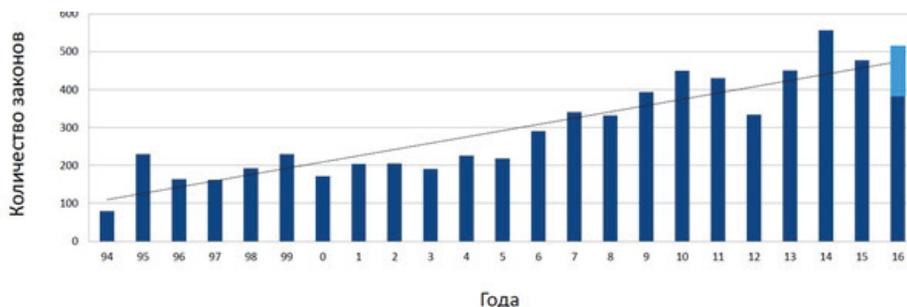
Очередная российская кодификация будет проходить в условиях, когда в относительно молодой российской правовой системе успел накопиться целый ряд проблем и системных деформаций. Рассмотрим хотя бы некоторые из них.

Неоправданный количественный рост. Одна из ключевых проблем развития российской правовой системы заключается в постоянном неоправданном росте как общего количества нормативных правовых актов, так и актов высшей юридической силы — федеральных законов. Ежегодно правовая система России пополняется на 300—500 новых федеральных законодательных актов, а количество подзаконных актов, зарегистрированных в регистре Министерства юстиции России, перевалило за 1 млн 200 тыс. Тенденция количественного роста вновь принимаемых нормативных правовых актов наблюдается во всех отраслях законодательства, за исключением законодательства в области международных отношений (см. диаграмму).

В результате непрерывного неконтролируемого роста российское законодательство теряет системность и обзримость. В некоторых отраслях законодательство в полном объеме неизвестно даже специалистам, а нормативные правовые акты невозможно отыскать без обращения к электронным базам данных. Прекращение неконтролируемого роста законодательства — одна из наиболее актуальных задач предстоящей систематизации и кодификации законодательства.

Должны быть приняты эффективные меры для прекращения стихийного роста действующего законодательства, вплоть до установления плановых заданий министерствам и ведомствам по концентрации и сокращению объема правового регулирования, а для законодательных органов — регулярных публичных до-

Количество вновь принимаемых федеральных законов (1994—2016 гг.)¹



кладов о сокращении количества действующих нормативных правовых актов на основе их плановой систематизации и кодификации.

Недостаточная стабильность законодательства. Российскую правовую систему отличает низкий уровень стабильности даже основных, системообразующих нормативных правовых актов — кодексов. Причем согласно приведенным ниже данным, период стабильности нормативных правовых актов имеет тенденцию к сокращению.

Период стабильности некоторых кодексов²

Документ	Период стабильности, дней (измерение 31.12.10)	Период стабильности, дней (измерение 31.07.16)
Земельный кодекс Российской Федерации	75	27
Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	18	10
Лесной кодекс Российской Федерации	131	22
Налоговый кодекс Российской Федерации, ч.1–2	18	14
Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации	42	26

Поправки в основные законодательные акты не только неоправданно часты, но и во многих случаях бессистемны, плохо скоординированы между собой. Низкий уровень стабильности законодательства, в свою очередь, является одним из факторов дестабилизации общественных отношений, что особенно остро ощущается в сферах экономики, предпринимательства, налогов и финансов.

¹ См.: Ткаченко Н. В. Статистическое исследование законодательства Российской Федерации. М., 2017.

² См.: Ткаченко Н. В. Указ. соч.



Отсутствие ряда крупных кодифицированных нормативных правовых актов (НПА). На наш взгляд, неэффективно подходить к кодификации законодательства как к сугубо юридико-технической задаче или пытаться решать ее по частям, например только в отношении федеральных кодексов или избранных «системообразующих» федеральных законов. Подход, при котором одни отрасли законодательства пройдут систематизацию и кодификацию, а другие останутся без систематизационной обработки, представляется нелогичным и несистемным.

Разумеется, возможности государства не безграничны и процесс систематизации законодательства будет в любом случае иметь определенные рамки по масштабам, затратам и времени. Учитывая это, представляется оправданным обратить приоритетное внимание на отрасли и подотрасли законодательства, в которых нет крупных кодифицированных актов — кодексов, которые могли бы служить основой для их дальнейшего развития. А именно:

- 1) экологическое право (экологический кодекс);
- 2) информационное право (информационный кодекс);
- 3) законодательство о пенсиях, пособиях, льготах и социальном обслуживании (кодекс социального обеспечения)³;
- 4) крупные подотрасли:
 - избирательное право (избирательный кодекс);
 - федеративные отношения (федеративный кодекс)⁴;
 - муниципальное право (муниципальный кодекс);
 - управление жилищным фондом (жилищно-коммунальный кодекс);
 - управление в сфере образования (образовательный кодекс);
 - управление в сфере военной службы (кодекс военной службы).

Проведение кодификационных работ в указанных отраслях и подотраслях могло бы улучшить общее состояние российского законодательства и продемонстрировать необходимость продолжения и углубления кодификационных работ.

Многопредметность НПА. Еще одна очевидная тенденция современного законотворчества — многопредметность, объединение в одном НПА нескольких разных предметов правового регулирования.

В качестве примера приведем Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵. Даже по наименованию видно, что перед нами — три разных закона, искусственно объединенных законодателем «под одной крышей».

Каков смысл в принятии подобных законов? Основным источником для такой практики, на наш взгляд, является законодательный популизм, желание принять (на американский манер) закон с броским названием, который производил бы впечатление серьезного, комплексного решения крупной государственной проблемы.

³ Предложение Е. С. Герасимовой, кандидата юридических наук, доцента, заведующей кафедрой трудового права и права социального обеспечения НИУ ВШЭ.

⁴ Предложение М. А. Краснова, доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой конституционного и муниципального права НИУ ВШЭ.

⁵ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6071.

Но популизм и научная обоснованность плохо вяжутся друг с другом. Каждый из искусственно собранных «в букет» законодательных актов продолжает жить своей жизнью, образно говоря, продолжает «летать» на своей космической орбите. Их объединение приводит к загромождению законодательства сложными по содержанию, многопредметными актами. Многопредметность, в свою очередь, затрудняет кодификацию и систематизацию законодательства: НПА действует, даже если он на 99 % устарел, но оставшийся 1 % держит его «на плаву», не позволяет признать утратившим силу. Многопредметность вредна и с точки зрения функционирования правовых баз данных, поскольку вместе с полезной информацией пользователю выдается огромное количество сведений, представляющих для него информационный мусор. На наш взгляд, в законотворческой практике следует придерживаться простого и понятного юридико-технического принципа: «Один предмет — один правовой акт».

Обесмысливание заголовков (наименований) НПА. Один из важных элементов законодательного текста — заголовок, наименование федерального закона. Благодаря заголовку мы отличаем один закон от другого, лучше понимаем цель, смысл и содержание данного федерального закона. Заголовок — один из основных поисковых признаков НПА в правовых базах данных.

Как складывается современная практика присвоения наименований федеральным законам? С использованием официального интернет-портала правовой информации pravo.gov.ru нами была проанализирована практика присвоения наименований федеральным законам в Государственной Думе шестого созыва. Согласно базе данных, с 4 декабря 2011 г. по 31 декабря 2017 г. были подписаны и включены в базу данных 2 834 федеральных закона. Из них 620 федеральных законов имели одинаковое наименование — «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» — либо содержали эту фразу как часть наименования. Это примерно 22 % от общего количества принятых Думой федеральных законов. То есть более 1/5 от общего числа принятых за указанный период федеральных законов имеют одинаковый или частично совпадающий заголовок.

Каковы основания для присвоения такому количеству федеральных законов одинаковых заголовков? Видится несколько причин. Первая среди них, на наш взгляд, элементарная лень. Поиск короткой и четкой формулировки заголовка НПА требует определенных интеллектуальных усилий, но современному законодателю некогда этим заниматься. Проще присвоить закону безликий стандартный заголовок «О внесении изменения в отдельные законодательные акты». Возражений ни у кого не возникнет.

Вторая причина связана с тем, что безликий, «стандартный» заголовок — это способ замаскировать содержание НПА, скрыть под ничего не выражающим наименованием проблему, которая может привлечь к себе внимание и вызвать дискуссию в обществе и в СМИ.

Третья причина связана с периодически возникающей потребностью провести в законодательство положение, которое понадобилось для решения текущих задач управления, причем провести как можно скорее. В первые годы после принятия Конституции РФ такие положения технически «подклеивались» к ближайшему законопроекту, находящемуся на стадии принятия. Но появление в тексте законов



«вставок», не относящихся к предмету регулирования данного закона, бросалось в глаза и порождало ряд практических неудобств, например при кодификации нормативного правового акта и при поиске документа в базах данных. Тогда нашлось другое решение: стали формироваться комплексные по содержанию, «сборные» законы, которые депутаты остроумно прозвали «братскими могилами».

В качестве примера такого закона можно привести Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»⁶. Данный нормативный правовой акт содержит 35 статей, и практически все они посвящены разным, никак не связанным между собой вопросам. Именно так выглядит типичная «братская могила».

На практике у подобных законов выявилась еще одна особенность: они оказались замечательным инструментом для лоббирования, поскольку в них бессмысленно копать, пытаясь выяснить, что туда попало и на каком основании: никакой общей концепции, логики и единого предмета регулирования в таком законе нет по определению.

Следует отметить, что принятие законов со стандартными безликими наименованиями опирается на использование электронных баз данных с развитыми системами поиска — без них эти законы вообще невозможно найти. А если пользователь не имеет доступа к базе данных или не владеет современной технологией поиска правовой информации? Тогда перед ним выстраиваются в нестройную шеренгу все 620 федеральных законов с одинаковыми наименованиями: пожалуйста, ищите среди нас тот, который вам нужен.

Внесение изменений в изменения. Из практики законотворчества должны быть полностью исключены случаи, когда изменения или дополнения вносятся не в первичный правовой акт, а в правовой акт о его изменениях. Подобного рода «пристройка флигелей к флигелям» запутывает законодательство и крайне затрудняет определение конечной актуальной редакции, в которой должен изменяться нормативный правовой акт.

Современный законодатель должен стремиться к соблюдению принципа «одно изменение — один нормативный правовой акт». В этом случае в интеграции нормативного правового акта в правовую систему не возникнет каких-либо трудностей. В тех же случаях, когда принимаются изменения сразу в нескольких нормативных правовых актах (совсем исключить подобную практику невозможно), следует стремиться к тому, чтобы эти изменения касались одного и того же предмета, а не разных. В ходе последующих кодификационных работ акты об изменениях и о дополнениях, по мере утраты их значения, должны переводиться в статус недействующих путем поглощения их крупными кодифицированными актами, утверждаемыми в новой редакции.

В практике можно найти примеры, когда изменения представляют собой «изменения в кубе», т.е. они вносятся в акт об изменении акта об изменении. При-

⁶ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4359.

ведем в качестве примера Федеральный закон от 6 ноября 2011 г. № 301-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов” и признании утратившими силу отдельных положений статьи 2 Федерального закона “О внесении изменения в статью 31 Федерального закона ‘О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации’ и приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом ‘О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов’”»⁷. Принятие подобных нормативных правовых актов представляет собой, с нашей точки зрения, грубое нарушение правил юридической техники, крайне затрудняющее нахождение и систематизацию правовых документов.

Нарушение оптимального объема статей НПА. Текст федерального закона подразделяется на статьи, имеющие некоторый привычный, устоявшийся объем: как правило, не более страницы, в крайнем случае не более 1,5 страниц текста. Такой объем статьи НПА основывается на возможностях оперативной памяти человека, он оптимален для того, чтобы несколько взаимосвязанных положений обрабатывались человеческим мышлением как единое целое.

В текущей законотворческой практике мы находим существенные отклонения от оптимального объема. В качестве примера можно привести некоторые статьи Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁸. Так, ст. 62 «Предвыборная агитация» занимает 5 страниц текста, ст. 85 «Порядок подсчета голосов» имеет 32 части и растянулась на 11 страниц и т.д. Удержать в памяти такое количество информации и эффективно работать с ней обычный человек не может. Очевидно, законодателю следует более глубоко продумывать структуру нормативных правовых актов, с тем чтобы не создавать статей-монстров, представляющих собой по объему отдельный самостоятельный нормативный правовой акт.

Нарушение баланса между нормативностью и инструктивностью НПА. Завышенный объем статей нормативных правовых актов связан с другим недостатком законотворчества, который можно назвать нарушением баланса нормативности и инструктивности закона.

Если взять в руки двухтомник «Законы СССР» и сравнить союзные законодательные акты с нынешними, российскими, бросается в глаза ряд особенностей. Союзные нормативные акты выглядят как весьма компактные документы. Союзный законодатель не разменивался на мелочи, он оставлял поле для деятельности законодательству союзных республик, подзаконным актам и правоприменительной практике. Нынешний законодатель пошел по другому пути: он пытается максимально реализовать свою правотворческую компетенцию, детализировать законодательное регулирование и порой превращает законы в подробные описательные инструкции. Избыточная инструктивность законов просматривается в избирательном законодательстве, а также в ряде актов налогового, финансового, экологического, социального, пенсионного законодательства и др.

⁷ СЗ РФ. 2011. № 45. Ст. 6331.

⁸ СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.



Правильно ли это? Может быть, изменилась эпоха, изменились общественные отношения, изменился и подход законодателя к их регулированию? На первый взгляд, некоторое расширение инструктивности российских законов соответствует общедемократическому требованию осуществлять регулирование на уровне законов и сокращать регулирование подзаконное. На самом же деле за этим стоят нечеткость в определении и использовании законотворческих полномочий, законодательная «мелочность», непонимание законодателем рамок своей компетенции, необоснованная попытка расширить эти рамки. Безусловно, соотношение нормативности и инструктивности неодинаково в различных отраслях законодательства и требует углубленного научного исследования.

Нарушение баланса нормативно-правового и технико-юридического регулирования. Одна из проблем, нуждающихся в осмыслении, — меняющееся на наших глазах соотношение нормативно-правового и технико-юридического регулирования. В ряде случаев техническое регулирование может заменять и даже вытеснять нормативно-правовое, оказываясь более простым, экономичным и эффективным. Поскольку современный человек живет в окружении мира техники, все чаще удовлетворяет свои потребности с использованием разнообразных технических средств, данная тенденция, скорее всего, будет развиваться и нарастать.

Учитывается ли данное обстоятельство в законодательной практике? На наш взгляд, далеко не в полной мере. В 2000-е гг. в нашей стране состоялась реформа технического регулирования, одним из этапов которой стало принятие Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»⁹. Данным Законом было установлено, что технические регламенты могут приниматься альтернативно в форме федерального закона либо постановления правительства.

На наш взгляд, уже сам факт возможности «альтернативного» регулирования — теоретический и практический нонсенс. Ведь предметы регулирования законов и подзаконных правовых актов четко различаются: принятие федерального закона по предмету деятельности правительства противоречит конституционному принципу разделения властей.

Не менее важно и то, что законы по своей природе — акты политического характера, которые принимаются в ходе законодательного процесса, имеющего политико-правовой характер. Акты технического регулирования имеют совершенно иную природу. Они основываются на достижениях науки и техники и являются результатом консенсуса в узком кругу профессионалов, работающих в данной сфере. Оживленная политическая дискуссия фракций Государственной Думы, например, вокруг правил разработки, принятия, применения и исполнения требований к продукции, зданиям и сооружениям, процессам проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, внесение депутатами поправок, изменений и дополнений в указанные технические нормы вызвало бы недоумение ученых и практиков, иронию средств массовой информации и повлекло бы дискредитацию российского парламентаризма.

Реальные итоги указанного «законодательного эксперимента» выглядят следующим образом. С 2002 г. было принято в форме федеральных законов 7 тех-

⁹ СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. I). Ст. 5140.

нических регламентов, из них действуют полностью или частично 4, отменены 3. Комментируя ход реформы технического регулирования на заседании Госсовета в Ульяновске 24 ноября 2009 г., действовавший в тот период Президент РФ Д. А. Медведев отметил следующее:

«И в отношении технического регулирования... Здесь беда какая-то просто, я просто не знаю, что делать с этим. Не знаю, может, распустить эти органы наши по техническому регулированию?»

Когда я работал в Правительстве, мы как-то эту тему закрутили. Было принято определенное количество технических регламентов, и сейчас они принимаются, но это все равно слезы по количеству. <...> Надо новые правила эти создавать. Вопрос в том, как? <...> Может быть, отказаться от этого закона? Он не работает.

Когда я был в Правительстве, с Сергеем Борисовичем [Ивановым] мы вместе этим занимались, он тоже помнит. Наша попытка создать стройную систему технического регулирования ничем не закончилась. Мы не можем принять эти решения в том порядке, в котором это вытекает из закона. <...>

[Мы]... создали стройный на первый взгляд законопроект, посвященный этому, где были общие регламенты, вводимые в действие через Федеральное Собрание; более специальные регламенты, которые вводятся, по-моему, Президентом, еще часть регламентов вводится Правительством. В результате все между пальцами ушло.

Я не знаю, мне кажется, лучше уж тогда это отдать какому-нибудь ведомству одному, и пусть оно все это сделает, и у нас будут на столе эти регламенты. Возьмут правила Евросоюза, надлежащим образом их обработают, скомпилируют и выпустят, наконец, потому что, мне кажется, это будет бесконечно продолжаться. Государственная Дума с этим не справится»¹⁰.

В настоящее время компетенция по принятию единых актов технического регулирования передана в соответствующие структуры Таможенного Союза. Можно было бы и забыть о неудачной попытке реформирования технического регулирования, если бы не чувствительный урон, который она нанесла авторитету российского законодателя и развитию экономики страны.

Высказанные замечания и предложения, конечно же, не исчерпывают тему научных основ систематизации и кодификации российского законодательства. Жизнь российского общества находится в постоянной динамике. Она требует непрерывного совершенствования законодательства, которое должно обеспечивать высокий уровень защищенности прав и свобод граждан, оперативность, высокое качество и максимальную эффективность управленческих решений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ткаченко Н. В. Статистическое исследование законодательства Российской Федерации. — М., 2017.

¹⁰ См.: URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/6094>.

