

**PROBLEMS OF SYSTEM
AND SYSTEMATIZATION
OF LEGISLATION**

COLLECTED PAPERS

ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ И СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

СБОРНИК СТАТЕЙ

УДК 340 (082)
ББК 67.0
П78

Научные редакторы:

Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор **В.Б. Исаков**;
Заслуженный юрист Российской Федерации, доцент **Е.Н. Салыгин**

Рецензенты:

А.П. Семитко, доктор юридических наук, профессор (г. Екатеринбург)
И.А. Минникес, доктор юридических наук, профессор (г. Иркутск)

Сборник статей подготовлен на кафедре теории и истории права факультета права

П78 Проблемы системы и систематизации законодательства: сборник статей / Под ред. В.Б. Исакова и Е.Н. Салыгина. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». Факультет права. Кафедра теории и истории права. – М.: ИД «Юриспруденция», 2018. – 288 с.

ISBN 978-5-9516-0848-2

Сборник статей подготовлен по материалам Международной научно-практической конференции «Переосмысление советского юридического наследия: наш путь к праву» (Москва, 12 октября 2017 г.), посвященной 25-летию НИУ ВШЭ и 20-летию факультета права. Сборник посвящен вопросам теории и истории системы права, проблемам систематизации законодательства, а также широкому кругу методологических и образовательных проблем, связанных с развитием и совершенствованием системы права.

Для преподавателей юридических вузов, научных работников, специалистов и экспертов, работающих в области систематизации законодательства, а также аспирантов, магистрантов и студентов юридических вузов и факультетов.

УДК 340 (082)
ББК 67.0

ISBN 978-5-9516-0848-2



9 785951 608482 >

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2018
© ИД «Юриспруденция», оформление. 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие. Система права – научная основа систематизации и кодификации законодательства	9
---	---

Часть 1

СИСТЕМА ПРАВА: ПРОБЛЕМЫ ИСТОРИИ И ТЕОРИИ

Д.М. Азми

Роль I Совещания научных работников государства и права в формировании отечественного учения о системе права	43
--	----

А.А. Головина

О необходимости продолжения традиций советских трех дискуссий о системе права	52
---	----

В.В. Лазарев

Субъективный фактор в решении вопросов системы права	61
--	----

В.М. Шафиров

Содержание и форма права: дискуссионные вопросы	70
---	----

Ю.Г. Арзамасов

Проблемы развития системы права в современной России.	81
--	----

С.А. Комаров

Внешнее и внутреннее «совпадение» системы права и системы законодательства.	93
--	----

М.Л. Давыдова

Юридическая конструкция как дополнительный признак отрасли права: за и против	105
---	-----

Р.В. Шагиева

Частное право в системе права: теоретическое осмысление и перспективы развития	113
--	-----

Н.И. Полищук

Роль правовой определенности в совершенствовании отечественной системы права	123
--	-----

Т.А. Полякова, А.А. Чеботарева

Место Информационного кодекса в системе российского права	134
---	-----

В.Н. Синюков

Системная методология и закономерности правового регулирования	146
--	-----

Часть 2

СМЕЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ЗНАЧИМЫЕ ФАКТОРЫ

А.Б. Дидикин

Правовая реальность как объект лингвистического анализа	163
---	-----

В.А. Шаршун

Генезис института официального опубликования правовых актов в Беларуси в советский и постсоветский периоды.	170
--	-----

И.А. Иванников

Развал правовой системы СССР	182
------------------------------------	-----

К.Ю. Пронина

Проблемы преодоления правового нигилизма
в отечественной системе права 199

В.Ю. Скоробогатов

Системный подход к современному юридическому образованию 207

Ю.В. Ерохина

Визуализация и познание в правовой системе 214

Е.М. Крупеня

К вопросу об обосновании институциональной природы
права публичных статусов гражданина 225

Е.С. Фадеева

Теоретические аспекты определения целей
правового мониторинга мировой юстиции 234

А.В. Нестеров

Нужно ли юристам бояться «искусственного интеллекта»? 241

И.В. Сехин

Критерии избыточности обязанностей, запретов и ограничений,
применяемые в рамках оценки регулирующего воздействия
нормативных правовых актов Калининградской области 246

Д.М. Демичев

Деятельность органов местного управления
и самоуправления Республики Беларусь
по минимизации последствий чернойбыльской катастрофы 253

О.О. Полищук

Принцип субсидиарности в системе организации
государственной власти в Республике Беларусь
и Российской Федерации 266

СОВЕТСКОЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ:**ЧТО И КАК МЫ ПЕРЕОСМЫСЛИВАЕМ?**

(Юбилейная конференция глазами студентов) 273

CONTENT

Preface. The system of law as the scientific basis of systematization and codification of legislation	9
--	---

Part 1

SYSTEM OF LAW: PROBLEMS IN HISTORICAL AND THEORETICAL PERSPECTIVE

D.M. Azmi

Role of the I Conference of researches of the state and right in formation of domestic doctrine of the system of law	43
---	----

A.A. Golovina

About necessity of continuation of traditions Soviet three discussions about the system of law	52
---	----

V.V. Lazarev

The subjective factor in resolving the issues of the system of law	61
--	----

V.M. Shafirov

Subject matter and form of law: contentious issues	70
--	----

Y.G. Arzamasov

Problems of the development of the system of law in modern Russia	81
---	----

S.A. Komarov

External and internal «coincidence» of the system of law and legislation.	93
---	----

M.L. Davydova

Juridical construction as an additional feature of the branch of law: pro et contra	105
---	-----

R.V. Shagieva

Private law in the system of law: theoretical comprehension and development prospects	113
--	-----

N.I. Polishchuk

Role of legal definiteness in improvement of domestic system of the right	123
---	-----

T.A. Polyakova, A.A. Chebotareva

Information Code in the system of the Russian Law.	134
--	-----

V.N. Sinyukov

System methodology and laws of legal regulation	146
---	-----

Part 2

RELATED PROBLEMS AND SIGNIFICANT FACTORS

A.B. Didikin

Legal reality as an object of linguistic analysis	163
---	-----

V.A. Sharshun

Genesis of the Institute of official Publication of legal Acts in Belarus in the Soviet and post-Soviet periods	170
--	-----

I.A. Ivannikov

The collapse of the legal system of the USSR	182
--	-----

K.Y. Pronina

Problems of overcoming legal nihilism in the domestic system of law	199
---	-----

V.Y. Skorobogatov	
A Systems approach to Modern Legal Education	207
Y.V. Erokhina	
Visualization and Cognition in the Legal Systems.	214
E.M. Krupenya	
To the question of the justification of the institutional nature of law public status of the citizen	225
E.S. Fadeeva	
Theoretical aspects of determining the objectives of the legal monitoring of the justice of the peace	234
A.V. Nesterov	
Нужно ли юристам бояться «искусственного интеллекта»?	241
I.V. Sekhin	
Criteria for redundancy of duties, prohibitions and restrictions used in the regulatory impact assessment in the Kaliningrad region of the Russian Federation.	246
D.M. Demichev	
Activities of local authorities and selfgovernment of Republic of Belarus for minimizatsii of consequences of the Chernobyl accident	253
O.O. Poleshchuk	
The principal of subsidiarity in the system of the organization of the government in Republic of Belarus and the Russian Federation	266
SOVIET LEGAL HERITAGE: WHAT DO WE RETHINK AND HOW? (Students' impression of the HSE anniversary conference)	273

**ПРЕДИСЛОВИЕ.
СИСТЕМА ПРАВА – НАУЧНАЯ ОСНОВА
СИСТЕМАТИЗАЦИИ И КОДИФИКАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**PREFACE.
THE SYSTEM OF LAW AS THE SCIENTIFIC BASIS
OF SYSTEMATIZATION AND CODIFICATION
OF LEGISLATION**

Законотворчество – непрерывно развивающийся процесс, на который влияют меняющееся состояние экономики, политики, культуры, социальной жизни, накапливающийся опыт законотворчества в России и за рубежом, переменчивые внутри- и внешнеполитические и социально-экономические обстоятельства, а в современных условиях – еще и бурно развивающиеся информационные технологии.

В настоящем Предисловии сформулированы некоторые проблемы, подходы, идеи и предложения, которые, на наш взгляд, должны быть учтены в ходе предстоящей систематизации и кодификации российского законодательства.

Необходимость и задачи кодификации законодательства

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 проведению 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 масштаба развития информационных технологий, проблема систематизации утратила свое былое значение. Дело вовсе не в том, что с помощью современных поисковых инструментов можно в считанные секунды найти любой закон, правоприменительный акт, вообще любой документ. Необходимость

систематизации законодательства обуславливается не только удобством поиска нормативных правовых актов, хотя и это, конечно, не второстепенный вопрос. Основная глубинная причина систематизации – в необходимости поддержания системности самого права, правового регулирования, государственного управления, 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.

На наш взгляд, неэффективно подходить к кодификации законодательства как 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:

- Экологическое право (Экологический кодекс);
- Информационное право (Информационный кодекс);
- Законодательство о пенсиях, пособиях, льготах и социальном обслуживании (Кодекс социального обеспечения)¹.

А также крупные подотрасли:

- Избирательное право (Избирательный кодекс);
- Федеративные отношения (Федеративный кодекс)²;
- Муниципальное право (Муниципальный кодекс);
- Управление жилищным фондом (Жилищно-коммунальный кодекс);

¹ Предложение Е.С. Герасимовой, кандидата юридических наук, доцента, заведующей кафедрой трудового права и права социального обеспечения НИУ ВШЭ.

² Предложение М.А. Краснова, доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой конституционного и муниципального права НИУ ВШЭ.

- 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.

Очередная российская кодификация будет проходить в принципиально новых условиях широкого функционирования электронных документов, правовых баз данных, наличия открытого и закрытого электронного документооборота и т.д. Поэтому в организации систематизации и кодификации, наряду с опытом прошлых лет, должны активно использоваться возможности современных информационно-коммуникационных технологий. Полагал бы необходимым обратить внимание на следующие принципиальные моменты.

1. Современная систематизация и кодификация законодательства должна вестись в основном в электронной форме. Систематизационные операции на бумаге должны быть сведены к минимуму.

2. Необходимо разработать и принять федеральный закон о кодификации и систематизации, который определил бы задачи и полномочия участников процесса и порядок взаимодействия между ними. Процесс систематизации и кодификации законодательства должно взять под свой контроль и защиту первое лицо в государстве, в противном случае осуществление систематизационных процедур встретит многочисленные возражения, упрется в формальные препятствия и, скорее всего, будет остановлено влиятельными бюрократическими структурами.

3. На начальной стадии систематизации, а именно: составления списков действующих нормативно-правовых актов (далее – НПА); выявления НПА, фактически утративших юридическую силу; внесения предложений об объединении НПА или, наоборот, их разделении; упорядочения наименований НПА; устранения замеченных технических ошибок; подготовки инкорпорированных или консолидированных проектов НПА на основе актов действующего законодательства – необходимо задействовать не только государственные структуры, но и имеющие необходимый опыт и специалистов коммерческие организации: «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс» и другие.

4. В процессе кодификации массив действующего законодательства необходимо «пройти насквозь», для того чтобы снять правовые препятствия и создать предпосылки для использования современных информационно-коммуникационных технологий: электронного документооборота, цифровой подписи, блокчейна и т.д. Правовые процедуры должны учитывать возможность их альтернативного осуществления как в обычной, традиционной, так и в электронной форме. Нормативный правовой акт, действующий в цифровой среде, также должен существенно измениться, поменять свои конституирующие признаки¹.

5. В ходе предстоящей систематизации законодательства необходимо завершить переход на электронное официальное опубликование НПА, сделать электронную форму опубликования первичной, а опубликование печатным типографским способом – вторичным, подчиненным. Решение этой задачи потребует обширного комплекса мероприятий, которые подробно разработаны в соответствующем монографическом исследовании².

6. В процессе предстоящей кодификации необходимо модернизировать систему текущей кодификационной обработки принимаемых нормативных правовых актов. Существующая система кодификационной обработки НПА сложилась в «бумажный» период и не отвечает современным требованиям. Суть необходимого изменения заключается в том, что вся кодификационная обработка НПА как базовой единицы правовой информации должна производиться централизованно, как правило, органом, принявшим данный акт. На практике это означает, что по каждому закону, вносящему изменения и дополнения в действующее законодательство, должно производиться не одно, а два голосования: одно – по проекту закона, вносящему изменения и дополнения, второе – по тексту всего НПА в новой редакции. Соответственно, публиковаться (в электронной форме) и одновременно вступать в силу будут два закона: вновь принятый закон об изменениях и дополнениях и действующий НПА в новой редакции. Такой порядок

¹ См.: Исаков В.Б. Юридическая техника электронных нормативных правовых актов // Юридическая техника. Том 2 / Под ред. В.М. Баранова. М.: Юрайт, 2016. С. 103–120.

² См.: Электронное официальное опубликование: История, подходы, перспективы / Под ред. В.Б. Исакова. М.: Формула права, 2012. 320 с.

позволит ликвидировать существующую «чересполосицу» в кодификационной обработке НПА, избежать ошибок, возникающих в процессе децентрализованной кодификационной обработки НПА, создаст предпосылки для перехода к непрерывной кодификации законодательства (подробнее об этом см. далее).

7. Необходимо проанализировать опыт «пакетного» принятия поправок к крупным нормативным правовым актам (пример пакетного принятия поправок к Гражданскому кодексу РФ). При некоторой доработке (исключении откровенного лоббизма; преднамеренного затягивания дискуссий) данный опыт может послужить моделью для текущего изменения и дополнения всех крупных нормативных правовых актов.

8. Следует критически проанализировать опыт участия в обсуждении законопроектов широкой общественности. Масштабное участие общественности, начиная с ранних стадий кодификационного процесса, приводит к обострению дискуссии, образованию групп давления, политизации законодательного процесса, затягиванию работы над законопроектом, навязыванию законодателю неоптимальных решений, которые затем приходится исправлять. Как представляется, широкая общественность должна подключаться к работе на завершающей стадии, при наличии зрелого, отработанного специалистами законопроекта. При этом обсуждение должно проходить под контролем группы разработчиков, несущих прямую ответственность за итоговое состояние законопроекта.

9. Нуждается в изучении и критической оценке «порученческий» тип законодательных инициатив, доминирующий при принятии крупных, стратегически значимых правовых решений. Поручения высоких должностных лиц, рождающиеся иногда ситуативно, по случайным поводам, обычно не сопровождаются глубокой научной проработкой и наносят урон системности законодательства и научно обоснованному, прогнозируемому развитию права.

10. Представляется назревшим перевод законотворческой деятельности в режим непрерывной кодификации, т.е. принятия основного массива новых законодательных актов в форме изменений и дополнений в крупные кодифицированные правовые акты, не эпизодического, а непрерывного проведения работ по

систематизации и кодификации законодательства. Необходимо продумать способы противодействия политической стихии, порождающей принятие случайных, популистских, «несистемных» нормативных правовых актов, ломающих и запутывающих действующее законодательство.

11. Должны быть приняты эффективные меры для прекращения стихийного неконтролируемого роста действующего законодательства, вплоть до установления плановых заданий министерствам и ведомствам по концентрации и сокращению объема правового регулирования, а для законодательных органов – регулярных публичных докладов о сокращении количества действующих нормативных правовых актов на основе их систематизации и кодификации.

12. Процедура систематизации и кодификации предполагает в качестве важных элементов выверку и при необходимости уточнение законодательных полномочий всех участников законодательного процесса, а также механизма взаимодействия между ними и создание системы контроля (мониторинга) состояния правовой среды. В противном случае огромная работа, проделанная по упорядочению и систематизации законодательства, начнет размываться и терять содержание уже на следующий день после ее завершения.

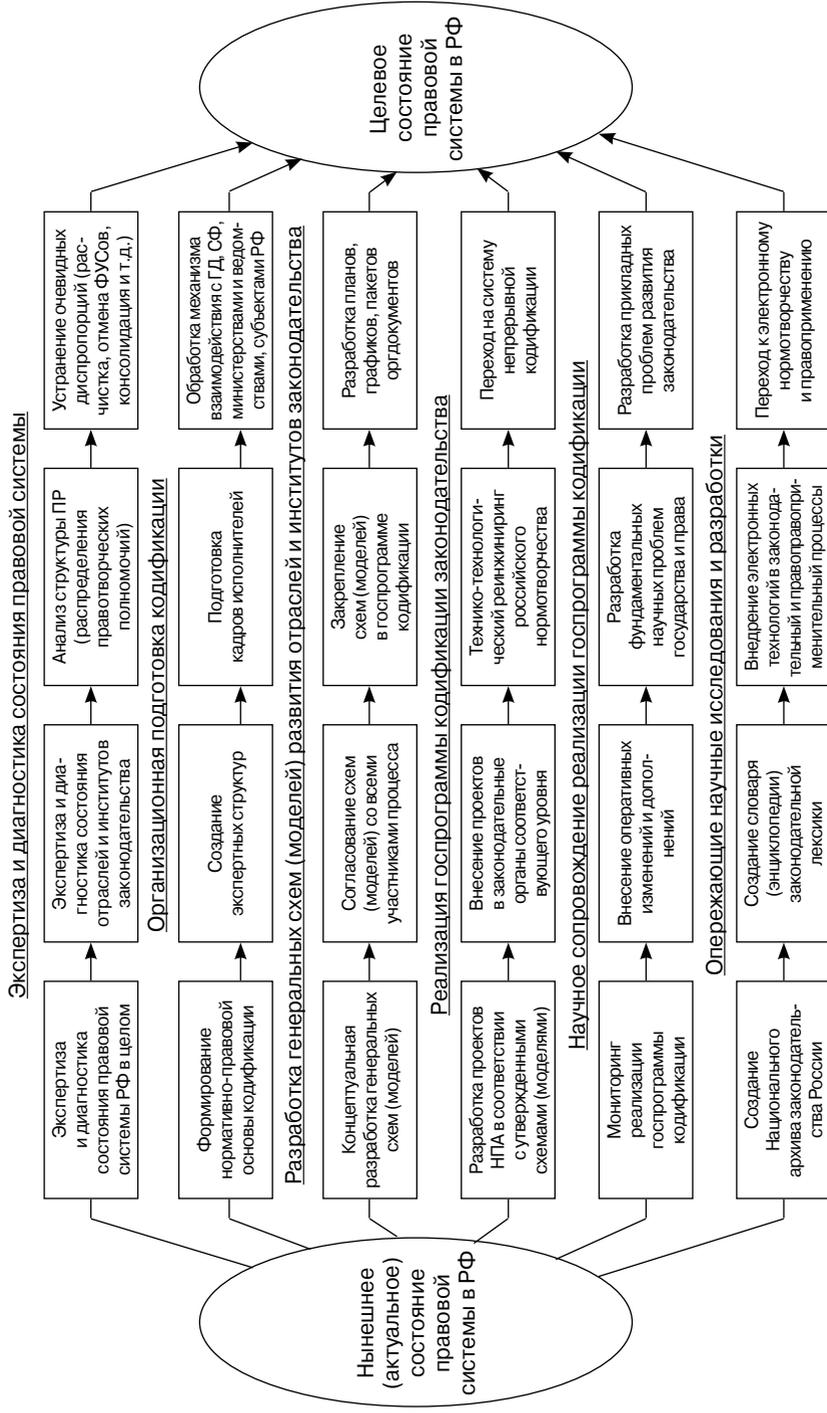
Некоторые вопросы организации новой кодификации

С точки зрения управления, систематизация и кодификация законодательства представляет собой крупномасштабный социально-правовой проект, который предполагает развитую систему организации. Основные аспекты организации систематизации и кодификации законодательства показаны на предлагаемой ниже схеме 1.

Как видно из приведенной схемы, организация новой кодификации российского законодательства может быть подразделена на несколько относительно самостоятельных «блоков».

Во-первых, это экспертиза и диагностика состояния действующей системы российского законодательства. В ходе такой экспертизы должны быть выявлены структурные диспропорции действующего законодательства; наличие устаревших, но по разным причинам не отмененных нормативных правовых актов; части

Схема 1. Организация кодификации законодательства



единого регулирования, принятые в разное время и «разбросанные» по разным нормативным актам; пробелы в правовом регулировании – запланированные, но по разным причинам отсутствующие нормативные правовые акты и т.д.

Во-вторых, очевидно, что потребуется масштабная организационная подготовка, включающая формирование нормативно-правовой базы кодификационных работ; создание экспертных структур, способных оценивать качество выполненных работ; подготовку и обучение исполнителей; отработку механизмов межведомственного взаимодействия и т.д.

В-третьих, на основе содружества юридической науки и юридической практики должен быть разработан «образ будущего» – модель целевого состояния системы законодательства, к которой следует прийти по итогам кодификации. Этот блок работ включает, в частности, создание генеральных схем и планов развития отраслей законодательства, которые определили бы перспективы его развития на несколько лет или, еще лучше, на несколько десятилетий.

В-четвертых, в рамках данного проекта должна быть развернута масштабная работа по реализации принимаемых решений, включая разработку новых нормативных правовых актов, проведение официальных инкорпораций, создание кодексов и т.д. Процедура законотворчества должна пройти реинжиниринг – технико-технологическую реконструкцию. Итогом этой реконструкции должен стать переход России с системы периодической, вынужденной, политически мотивированной, «компанейской» кодификации на систему современной, высокотехнологичной, непрерывной кодификации (некоторые предложения на этот счет см. ниже).

В-пятых, реализация задач кодификации потребует достаточно плотного и постоянного научного сопровождения данного проекта, включающего разработку оперативных корректировок к проекту, изменений и дополнений, разработку возникающих прикладных и фундаментальных теоретических проблем.

Наконец, *в-шестых*, практика кодификации неизбежно потребует подтянуть юридическую науку на уровень решаемых задач, в частности создать задел опережающих научных исследований. Кстати, это та часть проекта, которая не требует стартового

сигнала их «политического пистолета». Учитывая, что ее компоненты могут быть востребованы на разных стадиях реализации проекта, их можно и нужно начинать уже сегодня. Правовая «инженерная мысль» должна по возможности опережать текущие события, а не плестись у них в хвосте.

Несколько реально назревших конкретных вопросов практики кодификации. Необходимо ли создание специального органа по систематизации и кодификации законодательства? Как представляется, такой необходимости нет. Создание специального органа по систематизации и кодификации законодательства запутает и усложнит систему взаимоотношений в этой сфере, положит начало долгому и трудному периоду «выяснения отношений». Практика создания органов проектного управления в рамках реализуемых государственных программ (за исключением сверхприоритетных программ в области обороны, космоса и ядерной энергетики) показала их низкую эффективность в российских условиях. В ходе предыдущих систематизаций и кодификаций российского законодательства, насколько известно, специальных органов проектного управления систематизацией не создавалось.

Важно также учитывать, что участие в систематизации и кодификации законодательства прямо прописано в компетенции Министерства юстиции Российской Федерации (подп. 5 п. 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации). Создание дублирующего органа с неясными и несистемными полномочиями, ослабляющего координирующую роль Министерства юстиции, вряд ли положительно скажется на реализации проекта систематизации и кодификации законодательства.

Значительно более важным и эффективным представляется создание подразделений по вопросам систематизации и кодификации в государственных органах, участвующих в кодификационном процессе – Администрации Президента РФ, Совете Федерации, Государственной Думе, Аппарате Правительства, Министерстве экономики, а также расширение и повышение статуса задействованных в организации систематизации и кодификации департаментов Министерства юстиции РФ.

Одной из конкретных практических проблем предстоящей систематизации является вопрос о возможности объединения в одном документе нормативных правовых актов, имеющих

разную юридическую силу. На наш взгляд, необходимо разграничить два разных аспекта данной темы: выполнение объединения нормативного правового акта законодательным органом и выполнение данной работы органом систематизации и кодификации.

В первом случае вышестоящий компетентный законодательный орган может объединять в одном документе любые законодательные акты, какие посчитает нужным, если это требует концепция систематизации, которой он руководствуется.

Во втором случае орган систематизации и кодификации, объединяющий нормативные правовые акты разной юридической силы, вступает на территорию законодателя и должен иметь прямое разрешение на такие действия. Такая необходимость может возникнуть при техническом объединении нормативных правовых актов (в том числе и разной правовой силы), при изменении устаревших реквизитов, включая его наименование, при формировании и публикации официальной текущей редакции и т.д. Осуществление подобных действий органом систематизации и кодификации допустимо, если на это имеется прямое разрешение законодателя, выраженное в нормативном правовом акте о систематизации и кодификации. Если же такого разрешения нет, то разработанный в результате систематизации проект нового объединенного документа должен быть внесен в законодательный орган в установленном порядке и пройти стандартную или ускоренную процедуру рассмотрения.

В Российской Федерации в настоящее время имеются необходимые научные силы для научно-теоретической и практической поддержки масштабных кодификационных проектов. Это, прежде всего, научные и научно-исследовательские учреждения (Институт государства и права РАН, другие профильные институты Академии наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения), российские учебные заведения высшего профессионального образования, начиная, разумеется, с Правовой академии Минюста России. Правовым основанием для привлечения специалистов и работников сторонних организаций является подп. 4 п. 8 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, закрепляющий право Министерства «привлекать в необходимых случаях в установленном порядке для выработки решений по вопросам, относящимся

к компетенции Минюста России и подведомственных ему федеральных служб, федеральные государственные учреждения и организации Минюста России, а также ученых, специалистов и работников федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Правовой механизм привлечения специалистов и работников сторонних организаций должен быть определен в законодательном акте о проведении систематизации и кодификации законодательства. В федеральный бюджет должны быть заложены дополнительные расходы на указанные цели, о чем необходимо позаботиться уже сегодня.

К сожалению, за время реформ, начавшихся в 90-х гг. XX в., связи юридической науки с практикой законоотворчества, систематизации и кодификации законодательства в значительной степени ослабли. В силу невостребованности исчезли целые научные школы, существовавшие когда-то в отраслях законодательства. Ученые-юристы утратили вкус к постоянному деловому сотрудничеству с органами законодательной и исполнительной власти. В случае реализации масштабной программы систематизации и кодификации законодательства рабочие отношения между юридической наукой и практикой придется восстанавливать и укреплять.

Улучшить организацию законодательного процесса

Одна из застарелых и болезненных проблем российского законоотворчества – так называемое «скоростное законоотворчество», когда законопроекты «проскакивают» парламент в ускоренном порядке, без прохождения экспертиз, без обсуждения в профессиональном сообществе, без консультаций с субъектами Российской Федерации, без обсуждения в самом депутатском корпусе. Справедливости ради следует отметить, что «скоростное законоотворчество» парламента в большинстве случаев инициируется исполнительной властью, которая стремится получить очередное «судьбоносное решение» в предельно сжатые сроки. Подобного рода практика существует и в парламентах других стран, но в России она приобрела небывалый размах и нередко – карикатурные формы. Результатом «скоростного законоотворчества», как

правило, бывают сырые, плохо проработанные законодательные решения, которые запутывают законодательство, деформируют правовую систему, снижают уровень уважения к законам и тем, кто их принимает. Примеров такого рода более чем достаточно.

Каковы причины «скоростного законотворчества»? Главная причина, на наш взгляд, заключается в том, что основная и наиболее значимая социальная функция законотворчества – правовое регулирование общественных отношений – начала вытесняться иными, менее значимыми функциями. Законотворчество начало рассматриваться как своего рода «стадион», на котором можно развернуть «соревнование» по количеству принимаемых законов. Вошло в традицию, что каждая новая Государственная Дума должна превзойти предыдущую по законотворческому «валу» – количеству принятых законов. При этом качество законодательных решений, их реальная эффективность никого особо не интересуют. Законотворчество стало площадкой для политического пиара партий, организаций и даже отдельных депутатов, когда главная цель видится в том, чтобы протащить в повестку дня скандальный законопроект или поправку, насладиться шумом в прессе, а дальше – хоть трава не расти.

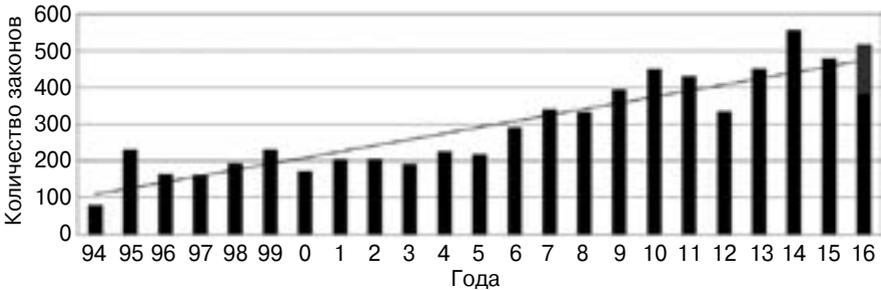
Не отрицая многообразия социальных функций законотворческой деятельности – такова объективная реальность – нельзя не видеть, что в результате происходит деградация основной функции законотворчества – правового регулирования общественных отношений. Она затирается и затеняется иными функциями, не требующими глубоких правовых знаний, юридического образования и серьезной профессиональной подготовки.

Остановить 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.

Таблица 1. Количество вновь принимаемых федеральных законов (по годам)¹



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

Низкий уровень стабильности законодательства

Российскую правовую систему отличает низкий уровень стабильности даже основных, системообразующих нормативных правовых актов – кодексов. Причем, по данным статистического исследования, период стабильности нормативных правовых актов имеет тенденцию к сокращению.

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.

Таблица 2. Период стабильности некоторых кодексов¹

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

Усилить экспертно-аналитическую составляющую

Нуждается в дальнейшем усилении «интеллектуальная составляющая» законодательного процесса. Законодательная инициатива, как и положено в парламенте, должна проходить всестороннюю проверку и экспертизу. К сожалению, это случается не всегда. Количество необходимых для законотворчества экспертиз необоснованно сокращается, а полученные экспертные оценки остаются без внимания, попросту игнорируются депутатами. Следует принять комплекс мер, которые повысили бы роль экспертиз в законотворчестве, противостояли лоббизму, «скоростному» законотворчеству, проталкиванию на пленарное заседание сырых, плохо проработанных законодательных инициатив.

Положительное значение имел введенный в свое время штамп на лицевой стороне текста законопроекта о прохождении правовой и лингвистической экспертиз, свидетельствующий о наличии либо об отсутствии замечаний правового и лингвистического характера. Полагаем, что данная технологическая новелла может быть усилена и расширена. Каждая законодательная инициатива, выносимая на рассмотрение парламента, должна иметь не просто штамп, а сопровождаться контрольным листом (своего рода анкетой), в которой должны быть отражены проведенные экспертизы, парламентские слушания, результаты публичного обсуждения, перечислены полученные заключения, показана позиция субъектов Российской

¹ См.: Ткаченко Н.В. Указ. стат. исследование.

Федерации, которые поддерживают либо не поддерживают данный законопроект. Наличие перед глазами полной «аналитической биографии» законопроекта, на наш взгляд, поможет депутатам принимать предварительно проработанные и обоснованные решения.

Внедрить новые информационные технологии

С момента начала своей деятельности и особенно после запуска системы АСОЗД Государственная Дума была одним из лидеров среди федеральных органов государственной власти по уровню компьютеризации основных рабочих процессов. К сожалению, сегодня это лидерство утрачено. Необходимо настойчиво расширять компьютеризацию законодательного процесса, продвигая ее на региональный и муниципальный уровни. В конечном итоге законотворчество должно реализовываться как единый управленческий процесс, основанный на единых технологиях сверху до низу. Законодательный процесс в рамках палат Федерального Собрания Российской Федерации должен быть переведен в электронную форму, а бумага – полностью исключена из законотворческой деятельности (разумеется, при этом нельзя игнорировать интересы тех депутатов, которые не могут работать с документами в электронном виде).

Закон не существует, если он не опубликован, не доведен до сведения граждан, организаций, государственных органов и должностных лиц. Опубликование нормативных правовых актов должно приобрести новый вид. Опубликование нормативных правовых актов в электронной форме должно быть официально признано основным, а опубликование на бумажных носителях – вторичным, производным (Республика Беларусь уже приняла такое решение). Разумеется, проблема не ограничивается тем, чтобы провозгласить электронные документы первичными. К моменту принятия такого решения должна быть создана инфраструктура официального электронного опубликования, включающая сайт, обеспечивающий круглосуточный устойчивый доступ граждан к правовым документам, защищенные каналы связи, систему получения официальных электронных копий документов, отработано взаимодействие с аналогичными системами в субъектах Российской Федерации и т.д. Важным шагом в правильном направлении стало открытие в 2011 г. официального интернет-портала правовой информации (www.pravo.gov.ru).

Однако, данный портал, равно как и аналогичные порталы в субъектах Российской Федерации, не полная завершенная инфраструктура, а пока лишь одно из звеньев системы, призванной обеспечивать эффективное функционирование нормативно-правовой информации в электронной форме.

Восстановить собственную историю

Можно только удивляться тому, что Россия при существующем уровне компьютеризации остается одной из стран, которая не имеет полного достоверного архива своего национального законодательства в электронном виде. Действующие государственные и коммерческие электронные базы законодательства охватывают, в основном, нормативные правовые акты, принятые после 1993 г., и со значительными пробелами – законодательство предшествующего советского периода. Надежного официального источника, в котором было бы представлено законодательство за все время существования Российского государства, не существует: этот ценнейший исторический материал разбросан по десятку бумажных архивов и не сведен в какую-либо единую базу данных.

Можно ли идти вперед, развивать и совершенствовать законодательство, если законодателю неведома своя собственная история? Можно ли провести глубокую, научно обоснованную кодификацию законодательства, если кодификатор не владеет полным объемом информации по тому или иному законодательному вопросу? Можно ли выработать обоснованную позицию (например, о применении смертной казни), если не иметь всей полноты информации о предыдущих подходах законодателя к этой теме? Стоит ли удивляться тому, что, не владея историей развития отечественного законодательства, депутаты постоянно наступают на грабли предыдущих ошибочных решений, разбросанные на тернистой дороге законотворчества?

Необходимость создания национального архива законодательства России неоднократно обсуждалась в научной и экспертной среде с середины 90-х годов прошлого века. Разработана научная концепция такого архива. По современным меркам, это не столь уж затратное дело. Создание национального архива законодательства поднимет на качественно новый уровень не только практику законотворчества, но и юридическую науку и образование. Будет дан

импульс для развития смежных отраслей обществоведения, где назрели аналогичные по масштабу задачи. Решение подобной задачи, безусловно, повысит престиж России на международной арене, улучшит восприятие мировым сообществом принимаемых ею решений. Можно только удивляться тому, что Россия до сих пор не нашла сил и средств решить столь незначительную, по международным меркам, правовую и общекультурную задачу.

Восстановить подготовку мониторинговых докладов

Значимым событием общественно-политической и научной жизни страны были мониторинговые доклады Совета Федерации, выходявшие ежегодно, с 2006 по 2011 г. В этих докладах рассматривались содержание законодательной деятельности палат Федерального Собрания, реализация ими политических задач, поставленных в послании Президента Российской Федерации, анализировалась практика реализации принятых федеральных законов. С каждым годом тематика мониторинговых докладов расширялась. Вокруг них сформировался пояс научной поддержки: достаточно указать, что за период с 2006 по 2011 г. были подготовлены и защищены девять кандидатских и одна докторская диссертации по тематике мониторинга нормативных правовых актов. Существенно и то обстоятельство, что практика мониторинговых докладов нашла позитивный отклик и поддержку в субъектах Российской Федерации: более 20 субъектов Российской Федерации приняли законодательные акты по данному вопросу, поставив практику подготовки мониторинговых докладов на регулярную правовую основу. К сожалению, с 2012 г. практика подготовки мониторинговых докладов в Совете Федерации была свернута и соответствующие аналитические структуры упразднены. Полагаем, что имеет смысл вернуться к практике подготовки и широкого публичного обсуждения мониторинговых докладов на уровне палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Улучшить планирование законотворческого процесса

Требует серьезного улучшения планирование законотворческого процесса. Из года в год порядка 40% законопроектов поступают в Государственную Думу во «внеплановом» порядке как

неотложные и срочные. Их принятие происходит в течение одной сессии – в ускоренном порядке, без серьезного обсуждения и глубокой экспертизы, что приводит подчас к серьезным законодательным ошибкам.

Таблица 3. Принципы формирования программы законопроектных работ Государственной Думы в 2008–2011 гг.¹

Устойчивость и изменчивость программы законопроектной работы Государственной Думы в 2008–2011 гг.							
Год принятия закона	Число законов, проекты которых включены в программу законопроектной работы до начала сессии	Число законов, проекты которых были внесены в Государственную Думу после принятия программы законопроектной работы и приняты в течение одной сессии				2008–2011 гг.	Принято законов
		Весенняя сессия	Осенняя сессия	Итого	В % (по годам)	В % (средн. величина)	
2008	201	70	61	131	39,5	39,2	332
2009	234	95	65	160	40,6		394
2010	259	124	67	191	42,4		450
2011	283	111	37	148	34,3		431
Горизонт планирования						60,8	

Подобного рода практика представляется недальновидной. Принятие к рассмотрению проектов законодательных актов «с колес», без их всестороннего изучения и анализа, лихорадит законодательный процесс, дестабилизирует экономическую и социальную обстановку в стране и в конечном итоге дискредитирует законодателей и инициаторов «скоростных» законопроектов.

Расширить опыт пакетного принятия поправок

Заслуживает серьезного осмысления опыт принятия поправок к законодательным актам в пакетном режиме. Такого рода опыт дали подготовка и принятие пакета поправок к Гражданскому

¹ См.: Черный Ю.А. Некоторые характеристики федерального законодательного процесса в 1994–2011 гг. Статистический материал. М.: НИУ ВШЭ, 2013. С. 18.

кодексу Российской Федерации. Наряду с несомненными положительными моментами – обсуждением поправок в их взаимосвязи, привлечением лучших научных сил, стремлением к сохранению системности и концептуального единства Гражданского кодекса – эта практика показала и свои негативные стороны, прежде всего обнаружила широкие возможности торможения законодательного процесса, затягивания принятия необходимых поправок.

Полагаем, что необходимо регламентно (а может быть, и в законодательном порядке) определить круг нормативных правовых актов, поправки к которым должны приниматься исключительно в пакетном режиме, причем не чаще, чем один раз в сессию. К числу указанных нормативных правовых актов должны быть отнесены все кодексы, а также иные нормативные правовые акты системообразующего характера, например федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ряд других. Одновременно, на наш взгляд, в Регламенте Государственной Думы должен быть предусмотрен особый порядок подготовки и рассмотрения пакетных поправок, исключающий неоправданное затягивание законодательного процесса.

Введение пакетного режима подготовки и рассмотрения поправок к кодексам и другим важнейшим законодательным актам, на наш взгляд, исключило бы принятие противоречащих друг другу поправок, ослабляющих системность законодательства, сузило бы поле для политических игр лоббистов, стабилизировало бы действующее законодательство и всю правовую систему России.

Исключить внесение изменений в изменения

Из практики законодательства 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 применяться 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 изменения принимаются одновременно сразу в несколько нормативных правовых актов (совсем исключить подобную практику невозможно), следует стремиться к тому, чтобы эти изменения касались одного и того же вопроса, а не разных. В ходе последующих кодификационных работ акты об изменениях и дополнениях, по мере утраты их значения, должны переводиться в статус недействующих путем поглощения их крупными кодифицированными актами, утверждаемыми в новой редакции.

Представляется совершенно неприемлемым, когда изменения вносятся не просто в изменения, а являются изменениями изменений в изменениях», т.е. представляют собой изменения в акт об изменениях. Приведем 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»¹. Принятие подобного рода нормативных правовых актов представляет собой, с нашей точки зрения, грубое нарушение правил юридической техники, крайне затрудняющее нахождение и систематизацию нормативных правовых актов.

Модернизировать кодификационную обработку НПА

Несмотря на появление и широкое распространение компьютерной техники, не потеряла актуальности проблема создания и поддержания текущих редакций нормативных правовых актов.

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 7 ноября 2011 г. № 45. Ст. 6331.

В ходе традиционного «бумажного» законотворчества законодатель принимает базовый нормативно-правовой акт и затем вносит в него изменения и дополнения, оформляя их самостоятельными нормативными правовыми актами. При этом каждая новая поправка образует де-юре и де-факто новую текущую редакцию базового нормативного правового акта.

Кто и как реально формирует из двух или нескольких документов эту новую текущую редакцию? В практике традиционного «бумажного» законотворчества для этих целей используется, в частности, техника «вклеек и вычеркивания», которая за короткий срок превращает крупный нормативный правовой акт в пухлый том, набитый бумажной «лапшой». В некоторых организациях до сих пор ведутся кодификационные картотеки, где к каждой статье нормативного правового акта подкладываются карточки с изменениями и дополнениями. С появлением компьютерной техники, естественно, бумажные карточки почти повсеместно заменены цифровой обработкой законодательных текстов с применением гиперссылок.

Однако произошедшая техническая революция не затронула главного: ведение текущих редакций до последнего времени считалось сугубо юридико-технической задачей, не имеющей отношения к законотворчеству.

Масштаб и значение данной проблемы обнаружили вскоре после появления электронных правовых баз данных. Выяснилось, что эти базы не могут нормально работать без полного пакета текущих редакций нормативных правовых актов (в противном случае пользователь базы данных вынужден был бы работать как кодификатор, который каждый раз собирает из исходного материала текущую редакцию НПА). В результате понимания данной проблемы фирмы, поддерживающие правовые базы данных, в короткий срок выполнили колоссальную работу – воссоздали все недостающие текущие редакции по всем включенным в базы нормативным правовым актам. В этом можно убедиться, открыв практически любой помещенный в правовую базу данных нормативно-правовой акт. В большинстве случаев в контрольной карточке имеется следующая запись: «Редакция неофициальная. В настоящем виде текст опубликован не был».

В сложном положении оказались официальные правовые базы данных: законодатель уполномочил их публиковать в электронном

виде принятые нормативные правовые акты и признал опубликованные электронные версии официальными. Однако он не дал права формировать официальные текущие редакции нормативных правовых актов, то есть не предоставил возможности вести официальную текущую кодификацию, которая поддерживала бы тексты нормативных правовых актов в контрольном состоянии.

Проблема создания и поддержания в контрольном состоянии нормативных правовых актов должна быть решена в принципиальном плане следующим образом: создание и ведение текущей редакции нормативного правового акта должно стать обязанностью органа, принимающего данный акт. Другими словами, создание текущей редакции нормативного правового акта с включенными в него поправками должно войти в структуру законодательного процесса, стать его неотъемлемой и обязательной стадией.

Данное предложение на практике означает, что при принятии любой поправки в нормативный правовой акт должно происходить не одно, а два голосования: первым голосованием должна приниматься поправка, вторым голосованием – одобряться нормативный правовой акт в новой редакции с включенной в него поправкой. Именно эта редакция и будет считаться официальной текущей редакцией нормативного правового акта. Оба документа должны направляться в Совет Федерации и Президенту Российской Федерации и публиковаться в официальных базах данных правовой информации (или не публиковаться, если они отклонены). Только таким способом, на наш взгляд, можно избежать использования гражданами и организациями неактуальных и противоречащих друг другу якобы текущих редакций, сократить поле правовых ошибок, вызываемых устаревшими, но используемыми в правоприменительной практике редакциями нормативных правовых актов.

Поднять на новый уровень «традиционные» экспертизы

Развитие экспертной составляющей законодательного процесса не снимает вопроса о функционировании традиционных, уже укоренившихся экспертиз – правовой и лингвистической. Следует отметить, что за 25 лет существования парламента палаты Федерального Собрания сформировали корпус профессиональных парламентских юристов и лингвистов, способных обеспечить высокое

технико-юридическое качество любых правовых документов. Однако их усилия часто остаются невостребованными, не обеспечивая необходимого качества конечного результата.

В деятельности палат, комитетов и комиссий парламента выработалась практика, когда законопроект можно вынести на голосование с неснятыми замечаниями юристов и лингвистов, а в отдельных случаях – вообще обойтись без правовой и лингвистической экспертиз. Данные парламентской статистики свидетельствуют о том, что законами становятся порядка трети принятых парламентом документов, по которым имелись замечания технико-юридического и лингвистического характера (в большинстве случаев это нарушения правил юридической техники и очевидные лингвистические ошибки). В таком виде законы публикуются в печати, что отнюдь не способствует авторитету законодателей и федеральной власти в целом.

Таблица 4. Качественные характеристики законов, принятых Государственной Думой в 2008–2011 гг.¹

Качественные характеристики законов,
принятых Государственной Думой
и одобренных Советом Федерации в 2008–2011 гг.
(по результатам анализа заключений
Правового управления Аппарата Совета Федерации)



¹ См.: Черный Ю.А. Некоторые характеристики федерального законодательного процесса в 1994–2011 гг. Статистический материал. М.: НИУ ВШЭ, 2013. С. 20.

Своего рода рекордсменом по числу технико-юридических ошибок стала принятая в 1998 г. первая часть Налогового кодекса Российской Федерации, которая, по подсчетам специалистов, содержала несколько десятков ошибок. Большинство из них в ходе последующих изменений и дополнений Налогового кодекса были устранены, но некоторые сохранились в нем до сих пор. К сожалению, Налоговый кодекс Российской Федерации – далеко не единственный пример нарушения правил юридической техники, очевидного пренебрежения рекомендациями парламентских юристов и лингвистов.

Вернуть смысл заголовкам (наименованиям) законов

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.

Как складывается современная практика присвоения наименований федеральным законам? С использованием официально-интернет-портала правовой информации «pravo.gov.ru» нами была проанализирована практика присвоения наименований федеральным законам в Государственной Думе шестого созыва. Согласно этой базе данных, Государственная Дума шестого созыва приняла с 4 декабря 2011 г. по начало октября 2015 г. 1619 федеральных законов. Из них 252 федеральных закона имели *одинаковый заголовок*: «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Каковы основания для присвоения такому количеству НПА одинаковых заголовков? Видится несколько причин. Первая среди них – 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 изменений в ряд законодательных актов». Возражений ни у кого не последует.

Вторая причина связана с тем, о чем выше уже говорилось: это способ замаскировать содержание НПА, скрыть под безликим наименованием проблему, которая может привлечь к себе внимание и вызвать дискуссию в обществе и 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 «подклеивали» к ближайшему законопроекту, находящемуся на стадии принятия. Но появление в тексте законов норм, не относящихся к предмету регулирования данного закона, бросалось в глаза и порождало ряд практических неудобств, например, при кодификации подобного нормативного правового акта и при поиске заложенных в него посторонних «вставок». Тогда нашлось другое решение – стали формироваться комплексные по содержанию «сборные» законы, которые депутаты остроумно называют «братскими могилами».

В качестве конкретного 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»¹. 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 законов такого типа выявилась еще одна особенность: они оказались замечательным инструментом для лоббирования, поскольку в «братской могиле» бессмысленно копаться, пытаясь выяснить, кто туда попал 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 невозможно найти). А если пользователь не имеет доступа к базе данных или не владеет технологией поиска правовой

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 20 июля 2015 г. № 29 (часть I). Ст. 4359.

информации? Тогда перед ним выстраиваются в шеренгу все 252 федеральных закона с одинаковыми наименованиями: пожалуйте, ищите среди нас тот, который вам нужен.

Устранить многопредметность НПА

Еще одна очевидная тенденция современного законодательства – многопредметность, объединение в одном НПА нескольких разных предметов правового регулирования.

В качестве конкретного 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»¹. 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 является законодательный популизм, желание принять (на американский манер) закон с броским названием, который производил бы впечатление серьезного, комплексного решения крупной государственной проблемы.

Но популизм и научная обоснованность плохо вяжутся между собой. Каждый из искусственно связанных 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 продолжает действовать, 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,

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 3 декабря 2007 г. № 49. Ст. 6071.

представляющих для него информационный мусор. На наш взгляд, в законотворческой практике следует придерживаться простого и понятного юридико-технического принципа: «Один предмет – один правовой акт».

Соблюдать оптимальный объем статей

Текст федерального закона подразделяется на статьи, имеющие некоторый привычный, устоявшийся объем: как правило, это не свыше страницы, в крайнем случае полторы страницы текста. Такой объем статьи НПА основывается на возможностях оперативной памяти человека, он оптимален для того, чтобы несколько взаимосвязанных положений могли бы обрабатываться человеческим мышлением как некоторое единое целое.

В текущей законотворческой практике мы находим чудовищные отклонения от данного оптимального объема. В качестве примера можно привести некоторые статьи Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹. Так, например, статья 62 «Предвыборная агитация» занимает 5 страниц текста, статья 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 рядовой человек не может. Очевидно, законодателю следует более глубоко продумывать структуру нормативных правовых актов, с тем чтобы не создавать статей-монстров, составляющих по объему отдельный самостоятельный нормативно-правовой акт.

Оптимизировать соотношение нормативности и инструктивности законов

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,

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 24 февраля 2014 г. № 8. Ст. 740.

бросается в глаза следующая особенность. Союзные нормативные акты выглядят как весьма компактные документы. Союзный законодатель не разменивается на мелочи, он оставляет поле деятельности для законодательства союзных республик, подзаконных актов и правоприменительной практики. Нынешний российский 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 ряде актов налогового, финансового, экологического, социального, пенсионного законодательства и др.

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 раздвинуть эти рамки. Безусловно, выявление оптимума нормативности и инструктивности в законодательстве требует дальнейшего серьезного научного анализа.

Определить соотношение 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 результатов которой стало принятие Федерального закона «О техническом регулировании»¹. 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 относительно узкого круга профессионалов, работающих в данной сфере. Оживленные дискуссии на пленарном заседании 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 вызвали бы недоумение ученых и практиков, иронию средств массовой информации и повлекли дискредитацию российского парламентаризма.

Реальные итоги указанного «законодательного эксперимента» выглядят следующим образом. С 2002 г. было принято в форме федеральных законов семь технических регламентов, из них действуют полностью или частично четыре, отменены три. Комментируя ход реформы технического регулирования на заседании

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 30 декабря 2002 г. № 52 (часть I). Ст. 5140.

Госсовета в Ульяновске 24 ноября 2009 г., действовавший в тот период президент 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»¹.

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.

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/6094> (дата обращения: 20.12.2018).

Разработать генеральные схемы развития отраслей законодательства

Одно из несомненных достижений последнего периода развития плановой экономики, практически забытое в настоящее время, – разработка генеральных схем развития отраслей народного хозяйства. Такие схемы начали разрабатываться в 70–80 гг. прошлого века для планомерного развития отраслей промышленности, прежде всего для оптимизации их территориального размещения. Затем встал вопрос: ну, а отрасли социально-культурной деятельности – образование, здравоохранение, культура, физкультура и спорт – они нуждаются в оптимизации развития? Выяснилось, что нуждаются. Генеральные схемы развития начали разрабатываться и для этих отраслей. На третьем этапе встал вопрос об отраслях законодательства. Оказалось, что генеральные схемы вполне применимы и для планирования развития отраслей законодательства.

На мой взгляд, время обширных «монструозных» стратегий развития законодательства прошло. Эти крупноформатные (по 500–700 страниц) документы мало кто читает, они не оправдывают затрат на свое создание и не достигают поставленных целей. На смену им должны прийти «легкие» аналитические конструкции в виде генеральных схем развития законодательства. Их достоинства – практикоориентированность, динамичность, возможность оперативного внесения изменений и дополнений исходя из текущих потребностей.

Поскольку отраслевой принцип управления никуда не исчез и отрасли законодательства по-прежнему нуждаются в систематизации, необходимо вернуться к использованию такого инструмента, как генеральные схемы развития. Как представляется, Министерство юстиции России с участием профильных ведомств и научно-практической общественности должно разработать генеральные схемы развития отраслей (подотраслей, институтов) российского законодательства, в которых необходимо четко обрисовать структуру и систему отрасли (подотрасли, института), обязанности и пределы компетенции всех участников законодательного процесса, для того чтобы исключить «перетягивание каната» между ними и обработку «чужих деленок». При таком подходе должно стать понятным, кто и в какие сроки должен

сформулировать научную концепцию и принципы правового регулирования, кто – принять рамочный нормативный правовой акт, и на ком лежит обязанность превратить рамочный правовой акт в пакет подробных детализированных инструкций.

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 постоянного совершенствования законодательства, которое должно обеспечивать высокий уровень защищенности прав и свобод граждан, оперативность, высокое качество и максимальную эффективность управленческих решений.

В.Б. Исаков,

*доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

Разнообразная тематика докладов и бурный ход дискуссии продемонстрировали сложность и многообразие проблем, стоящих перед правовой системой России. И хотя ответ на вопрос, давший название секции: «Приживется ли конституционализм на российской почве?», так и не прозвучал, можно быть уверенным, что успешное решение этих проблем – залог утвердительного ответа.

Репортаж о конференции в интернете:

<https://www.hse.ru/ba/law/news/210818626.html>

Видеоролик о конференции на YouTube:

https://www.youtube.com/watch?time_continue=19&v=S6SP85_dK6Y

Научное издание

**ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ
И СИСТЕМАТИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

СБОРНИК СТАТЕЙ

Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура *SchoolBook*
Печать офсетная. Печ. л. 18,0. Тираж 500 экз.

ИД «Юриспруденция»
115419, Москва, ул. Орджоникидзе, 11
www.jurisizdat.ru, e-mail: y-book@mail.ru
Тел. (495) 784-8406