



**Инна Сергеевна
БАРЗИЛОВА,**

доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
 ktgp@msal.ru
 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. В статье рассматриваются современные проблемы развития отечественного законодательства, выделяются основные тенденции и перспективы реформирования действующей системы нормативных правовых актов. Автором анализируются вопросы унификации, кодификации, дифференциации законодательства, использования юридической техники, правовых дефиниций.

Ключевые слова: правовая система, система законодательства, система права, кодификация, унификация, дифференциация, нормативный правовой акт, юридическая техника.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.44.4.092-101

I. S. BARZILOVA,

Doctor of Law, Professor of the Department of Theory of the State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

ktgp@msal.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF MODERN RUSSIAN LEGISLATION

Abstract. In the article modern problems of development of the domestic legislation are considered, the basic tendencies and prospects of reforming of operating system of standard legal acts are allocated. The author analyzes the issues of unification, codification, differentiation of legislation, use of legal techniques, legal definitions.

Keywords: legal system, system of legislation, system of law, codification, unification, differentiation, normative legal act, legal technique.

В настоящее время наблюдается довольно высокая динамика отраслевого российского законодательства, что предопределяет постановку вопроса об интенсификации общетеоретических исследований, посвященных действию нормативных правовых актов. Отраслевые юридические науки все чаще сталкиваются с проблемой отсутствия современных фундаментальных теоретических разработок, посвященных, например, системе российского права, унификации и дифференциации российского законодательства и т.п. В настоящее время теоретические и отраслевые исследования осуществляются не в тесной взаимосвязи, а, по сути, параллельно, без учета достижений, выводов и результатов друг друга. Отраслевые науки, таким образом, формируют свою собственную теорию, довольно часто не учитывающую устоявшиеся и основательно раз-

работанные положения общей теории права. Это очень опасная тенденция для развития юридической науки в целом.

Динамика законодательства предопределена и объективными факторами, связанными, например, с переходом Российской Федерации к цифровой экономике, развитием качественно новых общественных отношений, нуждающихся в создании механизма их правового регулирования.

Необходимость совершенствования законодательства связана со стоящими перед Российской Федерацией проблемами, среди которых можно назвать снижение глобального спроса на традиционные сырьевые товары; геополитическое обострение; снижение численности населения в трудоспособном возрасте; снижение доли инвестиций в структуре ВВП; рост зависимости экономики Российской Федерации от нефтегазовых доходов; ухудшение качественных и количественных показателей расходов бюджетной системы; отставание от мировых темпов технологического развития и др. Среди современных вызовов можно выделить необходимость обеспечения государственного суверенитета, национальной, экономической безопасности; сохранения территориальной целостности Российского государства, исторического наследия; ликвидацию социальных противоречий, конфликтов и т.д.

Реформирование системы законодательства должно осуществляться в целях поддержки бизнеса и улучшения условий предпринимательской деятельности; развития институтов социальной сферы; регионального развития; повышения качества государственного управления; улучшения инвестиционного климата; развития конкуренции; инновационного развития, поддержки науки; расширения доступности кредитных и инвестиционных ресурсов; тарифного регулирования естественных монополий; повышения энергетической эффективности и т.п.

Феномен глобализации, его идеологические установки становятся причиной изменений в правовых системах государств, утратой ими суверенитета. В связи с этим в процессе реформирования системы законодательства должны быть предусмотрены меры, направленные на развитие интеграционных процессов в позитивном русле, обеспечивающие защиту интересов государства на международной арене. Важнейшими аспектами в плане совершенствования системы российского законодательства должны быть обеспечение национальной, международной безопасности; создание препятствий для распространения негативных явлений глобализации, таких как утрата национальной идентичности и культуры народов, проживающих на территории Российской Федерации, проявление международной преступности, коррупции, терроризма и т.п. Реформирование законодательства должно способствовать повышению уровня интегрированности экономики нашей страны в мировую экономику, увеличению инвестиционной привлекательности, обеспечивая в то же время политическую стабильность государства.

Совершенствование законодательства может осуществляться и для предотвращения возможных угроз политического, экономического, демографического, информационного характера. С развитием информационной системы особую значимость приобретают проблемы обеспечения безопасности, минимизации угроз несанкционированного вторжения в информационно-телекоммуникационные сети; обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных



атак на информационные ресурсы РФ; создания эффективных шифровальных (криптографических) средств.

Анализ российского законодательства позволяет обозначить основные тенденции, касающиеся его развития на современном этапе:

- существенное расширение сферы правового регулирования, появление качественно новых правовых отношений, связанных с инновационными преобразованиями;
- повышение интенсивности правового регулирования, возрастание динамики законотворческой деятельности как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов РФ;
- углубление специализации законодательства;
- появление новых комплексных отраслей российского законодательства;
- появление новых сложных институтов в системе российского права, включающих несколько субинститутов;
- разработка и внедрение новых механизмов обеспечения реализации законов, закрепление на законодательном уровне новых гарантирующих средств;
- разработка и внедрение новых методик проведения различного рода экспертиз законов и законопроектов;
- повышение значимости закона как источника права;
- разработка и попытка внедрения новых методик оценки регулирующего воздействия права;
- увеличение количества кодифицированных нормативных правовых актов;
- попытка законодательного нивелирования негативных последствий глобализационных процессов;
- оценка влияния международного права на подготовку, принятие и применение российских законов в условиях интеграционных процессов;
- развитие внутрисистемных связей, взаимопроникновение нормативных предписаний разных отраслей законодательства и т.п.

Интенсивное развитие российского законодательства предопределило и возникновение ряда проблем. Так, не всегда оправданными представляются изменения, касающиеся традиционных отраслей российского законодательства и сложившихся в законодательстве правовых массивов.

Размывание предмета правового регулирования на отраслевом уровне привело к появлению значительного числа конкурирующих, дублирующих друг друга норм, что совсем не способствует совершенствованию правореализационного процесса. И это вовсе не является свидетельством дифференциации российского законодательства, наоборот, смешение предметов правового регулирования различных отраслей права затрудняет специализацию законодательства и уводит данный процесс совершенно в другое русло.

Не всегда оправданной представляется попытка закрепления на законодательном уровне новых правовых образований. Неумелое использование средств, приемов и правил юридической техники приводит к тому, что эти правовые образования приобретают, по сути, промежуточное значение между институтами и подотраслями права. Если добавить к этому неправильное использование юридической терминологии, размывание предмета правового регулирования ряда отраслей, то ситуация представляется довольно сложной.

Представляется проблемным и искусственное расширение в ряде случаев сферы правового регулирования, приводящее к излишней «зарегулированности» общественных отношений. Право рассматривается как некая панацея от всех социальных бед, хотя это не всегда так. В результате процесс реализации права для субъектов настолько усложнен, что для нивелирования этого негативного фактора они формируют свои собственные механизмы с использованием в том числе конкурирующих норм из других отраслей права.

Ревизия отечественного законодательства должна происходить и в плане выявления соответствия норм права и гарантирующих их реализацию средств. Неправильное сочетание отдельных видов норм и обеспечивающих их средств приводит довольно часто к изменению цели самой нормы, изначально поставленной в нормативном правовом акте. Причем гарантирующие средства должны быть верно установлены в течение всего процесса реализации этой нормы, в противном случае конечный результат будет совершенно иным. Так, в действующем законодательстве можно наблюдать ситуацию, когда для обеспечения реализации поощрительной нормы используются запреты, а для реализации запрещающей нормы — средства стимулирующего характера. Это не всегда оправданно.

Кроме того, должны быть правильно подобраны сами виды норм (императивные, диспозитивные, поощрительные, рекомендательные и т.д.) для регулирования определенных видов общественных отношений. В данном случае подбор видов юридических норм должен осуществляться с учетом типа и методов правового регулирования, существующих в рамках отрасли.

Среди недостатков развития российского законодательства можно выделить и отсутствие глубокого анализа происходящих изменений, недостаточное проведение аналитической работы, направленной на определение рисков, связанных с девальвацией системы нормативных правовых актов. Так, принятие избыточного и непродуманного числа законов, регулирующих определенную сферу общественных отношений, неумелое применение в них юридических средств могут привести к тому, что после возникновения проблем в плане реализации этих нормативных актов правотворческий орган «переключится» на использование диаметрально противоположных правовых инструментов (например, запретов вместо стимулов и наоборот). Все это в результате приводит к девальвации законодательства, что усугубляется и отсутствием единой методики оценки регулирующего воздействия права.

До сих пор не решена проблема экстраполяции экономических закономерностей на правовую действительность. Важно учитывать, что на современном этапе на первое место выходит информация как фактор производства. Преимущества на рынке получают те, кто использует более современные знания, технологии. Это и необходимо учитывать в действующем законодательстве.

Думается, необходимо осуществлять оценку не только регулирования, но и воздействия права. Последнее представляется довольно важным и в плане расширения сферы правового регулирования, изменения предмета и методов регулирования, выявления рисков в правореализационном процессе и т.д.

Интенсивное подзаконное правотворчество привело к определенной девальвации системы ведомственных нормативных правовых актов, содержащих множество коллизионных норм. В результате наблюдается противоположный процесс,



когда общественные отношения пытаются урегулировать не ведомственным или локальным актом, а сразу на уровне федерального закона или путем внесения изменений (дополнений) в соответствующий кодекс. Если посмотреть на статистику внесения поправок в действующую систему законов Российской Федерации, то это становится сразу очевидным. Так, среди действующих кодифицированных нормативных правовых актов можно встретить такие, которые насчитывают свыше 350 поправок при наличии только 40—150 статей в первоначальной редакции.

Внесение «поправок на поправки» в законодательные акты приводит к необоснованному расходу юридических ресурсов, нерациональному использованию законодательного процесса, его «измельчанию». В связи с этим, думается, целесообразно рассмотреть вопрос о «пакетном» изменении действующего законодательства, об увеличении «испытательного» срока действия того или иного закона. В то же время важным представляется совершенствование механизма оценки регулирующего воздействия ведомственных и локальных нормативных правовых актов.

Представляется проблемой и отсутствие единой системы юридических понятий, используемых на отраслевом уровне, что существенно затрудняет проведение работы по кодификации российского законодательства. Используемые понятия и категории не всегда соответствуют сложившимся подходам в рамках общей теории права.

К числу важнейших проблем можно отнести создание единого согласованного понятийного аппарата юриспруденции. Необходимость логического анализа применяемых определений обусловлена их особым статусом в правовой сфере, связанной с институционализацией всех правовых явлений в нормативных актах. С помощью дефиниций достигается логичность, упорядоченность, стройность правового регулирования. Единый категориальный аппарат способствует унификации законодательства в целом. Дефиниции выступают в качестве долговременной и продуктивной связи между элементами отечественной системы законодательства, структурно оформляя ее. Имеет место и проблема соответствия юридических дефиниций постоянно меняющейся правовой действительности, что придает на современном этапе особую значимость исследованиям в сфере социологии права, изучающей функционирование институтов права в общественной системе. Существенная роль отводится и методологическим вопросам юридической науки в целом, нуждающейся в обширном философском и науковедческом контексте.

Однако довольно часто можно наблюдать ситуацию, когда в правовых актах для обозначения отдельных институтов, средств, механизмов не всегда верно подбирается термин, в определении не совсем точно выделяются специфические характеристики. Это связано, например, с несовершенством технико-юридического инструментария, «перегрузкой» или, наоборот, с существованием пробелов, противоречий в понятийном строе юриспруденции, с отсутствием как отраслевых, так и общетеоретических фундаментальных исследований, с неоправданным использованием иностранных юридических терминов и конструкций. В результате в отраслевых нормативных правовых актах может совершенно по-разному трактоваться одно и то же правовое явление, что приводит к возникновению трудностей в правореализационном процессе.

Унификация законодательных дефиниций обусловлена усложнением юридических понятий и терминов, громоздкостью текстов нормативных правовых

актов, что создает трудности в интерпретационной деятельности. Унификация законодательных дефиниций приобретает особое звучание и в плане совершенствования ведомственного нормотворчества, определения которого должны вписываться в общую логически выверенную систему юридической терминологии как на общефедеральном, так и на региональном уровнях.

Точность в формулировании дефиниций нормативных правовых актов позволяет избежать разночтений, тавтологии, неоднозначности в понимании правовых текстов, коллизий между общими и специальными юридическими нормами. Кроме того, правотворческие органы активно внедряют в правовую материю абсолютно новые термины, которые нуждаются в дефинировании. Высокую динамику лексики современной российской юриспруденции обуславливают и происходящие миграционные и глобализационные процессы.

Поэтому представляется важным создание словарей, содержащих единые для всех отраслей права определения государственно-правовых явлений. Здесь ведущая роль принадлежит исследованиям в сфере общей теории государства и права.

С целью устранения большого количества дублирующих друг друга нормативных правовых актов, конкурирующих норм необходимо продолжить работу по унификации российского законодательства. Внутренним свойством унификации является единство. Она способствует согласованному действию всех элементов механизма правового регулирования, укрепляет его системные связи, придает «синхронность» функционированию всех его элементов, экономит юридические ресурсы. Унификация направлена на выявление общих свойств и граней в механизме реализации законов. Процесс унификации может касаться как в целом законодательства, так и отдельных его отраслей.

В настоящее время многие специалисты в целях унификации и систематизации действующего законодательства предлагают принять свод законов Российской Федерации, при формировании которого предполагается устранить как существующие противоречия и несогласованности между законами, так и их внутренние недостатки, пробелы и коллизии. Издание свода законов представляет собой попытку нового подхода к проблеме систематизации законодательства, способствующую упорядочиванию всего массива нормативных правовых актов, устранению пробелов, противоречий в законодательстве, формированию единого стержня правовой системы.

Негативно сказывается и отсутствие федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», проект которого был подготовлен Минюстом России. В предложенном проекте закона определяются понятие, виды и формы нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) в Российской Федерации, устанавливаются их юридическая сила и соотношение между собой, общий порядок их подготовки, оформления, экспертизы, принятия (издания), опубликования (обнародования), вступления в силу, толкования, учета и систематизации; основы реализации и мониторинга правоприменения нормативных правовых актов, порядок преодоления и устранения коллизий и пробелов в правовом регулировании, ответственность в сфере правотворчества и реализации нормативных правовых актов. Принятие подобного нормативного акта положительным образом сказалось бы на структурировании и совершенствовании системы действующего законодательства в Российской Федерации.



На современном этапе кодифицированные отрасли законодательства нуждаются не в коренном изменении, как предлагают некоторые специалисты, а в совершенствовании, предполагающем раскрытие их потенциала и выработку новых механизмов реализации норм. В этой связи представляется недопустимым принятие дублирующих кодексов (например, наряду с Гражданским кодексом РФ предлагается принятие хозяйственного и торгового кодекса), что существенно усложнит процесс правового регулирования, создаст значительное количество конкурирующих норм. Недопустимым представляется и существенное изменение структуры кодифицированных актов, внедрение нового понятийного аппарата. Кодифицированные акты должны оставаться основой развития в цивилизованных обществах, эффективным механизмом защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Изменения кодифицированных нормативных правовых актов должны учитывать опыт их применения и толкования судебными органами.

Унификация и специализация — это два взаимосвязанных процесса, касающихся изменения системы действующего российского законодательства. Они направлены во многих случаях на достижение одних и тех же целей, связанных с реконструированием системы нормативных правовых актов, ликвидацией пробелов и коллизий в праве, приданием механизму правового регулирования целостности и единства. Однако, несмотря на это, унификация и специализация являются по своей сути противоположными процессами, выступая в качестве сдерживающих противовесов.

Противоположным процессом в реформировании законодательства является дифференциация, позволяющая учитывать не только многообразие общественных отношений, но и специфику методов, средств и предметов правового регулирования. Это предопределяет увеличение количества принимаемых специальных норм, появление новых разделов в кодифицированных и текущих нормативных правовых актах.

В настоящее время следует констатировать отсутствие единой стратегии развития законодательства, предусматривающей основные этапы и направления развития всей системы нормативных актов. Это приводит к бессистемному изменению законодательства, неравномерности в развитии отдельных его отраслей, институтов, к конкуренции норм, пробелам и коллизиям.

Изменение системы российского законодательства должно осуществляться на концептуальной основе, согласно научно обоснованным направлениям развития, в целях решения социально-экономических, политических, миграционных, демографических и иных задач современного общества. Политика в плане изменения законодательства является мощным рычагом, с помощью которого оказывает влияние на социальные процессы, — изменяются в необходимых случаях их направленность, интенсивность, качественные и количественные характеристики. Правовая политика, как отмечает известный российский ученый-теоретик Н. И. Матузов, должна обладать способностью диагностировать болевые точки жизни общества и своевременно и эффективно профилактировать их¹.

¹ Матузов Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 8.

Реформирование системы российского законодательства должно осуществляться не хаотично, а в соответствии с определенными основополагающими идеями, принципами, использующимися для организации управленческого процесса.

К числу важнейших можно отнести принцип системности. Изменения в законодательстве, проводимые на основе выявленных закономерностей развития правовой системы, а также стоящих перед государством стратегических целей и задач, должны быть связаны с трансформациями, направленными на обеспечение целостности функционирования механизма правового регулирования, рационального взаимодействия его структурных элементов как между собой, так и с элементами окружающей социальной среды. Преобразования должны носить комплексный характер, учитывать многообразие интегративных связей и отношений, возникающих в процессе действия права.

Изменения в законодательстве следует осуществлять в соответствии с научно обоснованными концептуальными основами правовой политики в Российской Федерации (целями, задачами, принципами, приоритетами, направлениями); разработанными поэтапными (долгосрочными, среднесрочными и краткосрочными) программами модернизации правовой системы, предусматривающими особые антикризисные (компенсационные, стимулирующие, ограничивающие, превентивные и т.п.) средства снижения управленческих рисков. Преобразования в правовой сфере должны базироваться на прогнозах развития социальных процессов и последствий реформирования.

Принцип профессионализма касается качества изменений в действующей системе законодательства. Квалифицированность реформирования оказывает существенное влияние на конечный результат преобразований, степень достижения изначальной цели, эффективность механизма правового регулирования, структурируемого в зависимости от потребностей общественного развития, социальных вызовов. Профессионализм связан с экономией в использовании управленческих ресурсов, подбором наиболее оптимальных средств, методов правового регулирования, ликвидацией коллизий в праве.

Изменения в законодательстве должны осуществляться в соответствии с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также принципами правового государства и социально ориентированной рыночной экономики.

Следует обратить особое внимание и на вопросы, касающиеся юридической техники, единых подходов к формализации статей о порядке вступления в юридическую силу нормативных актов.

Кроме того, среди основных вопросов, нуждающихся в решении, можно выделить следующие:

- необходимость систематизации и конкретизации отраслевого законодательства;
- создание механизмов правового обеспечения эффективного функционирования государственных и общественных институтов;
- преодоление отчуждения граждан от права, обеспечение правовой активности граждан, консолидация гражданского общества;



- преодоление внутрисистемных диспропорций и повышение качества правового регулирования;
- проведение анализа современного состояния и перспектив развития законодательства в сфере науки и инноваций;
- необходимость кодификации пенсионного законодательства посредством разработки Пенсионного кодекса Российской Федерации;
- осуществление комплексного подхода в использовании юридических средств;
- урегулирование процедурных вопросов в самом законодательном процессе (согласование процедуры законодательной инициативы субъектов РФ с системными изменениями законодательства на федеральном уровне) и т.д.

Сохранение отечественных правовых традиций относится, пожалуй, к одной из актуальнейших проблем развития российского законодательства на современном этапе. Непродуманное заимствование институтов и механизмов из иностранных правовых систем со всей очевидностью продемонстрировало недопустимость «ломки» сложившихся отечественных традиций в угоду сиюминутным «новомодным» веяниям. Не следует забывать, что в жизни любого общества право играет первостепенную роль. Упорядочивая существующие социальные связи, оно позволяет в той или иной степени воплотить в жизнь постулаты извечных человеческих ценностей, обозначить общие ориентиры в развитии социума. Ценность национального права как определенной социальной формы заключается в разумной организации и реформировании всей системы общественных отношений. Рассматривая право с позиции его социально-нравственной природы, необходимо отметить его немаловажное значение в реализации идей, заложенных в основе всех цивилизованных сообществ. Так, к числу национальных традиций следует отнести принцип равенства. Подобная форма императивного долженствования является в определенной степени базовой для формирования иных видов ценностно-должного в общей аксиологической системе императивного долженствования.

Думается, на современном этапе необходимо уделить особое внимание не только средствам стимулирующего характера, довольно активно исследовавшимся в рамках общей теории права, но и ограничивающего. Именно подобный подход позволит сохранить на должном уровне императивный метод правового регулирования, существующий в публичных отраслях права, и в конечном счете предотвратить «размывание» системы российского права. Рассмотрение в рамках общей теории права, например, ограничений, приостановлений и запретов позволит повысить качество их закрепления на законодательном уровне; привести в единую систему их определения, используемые в отраслях частного и публичного права; выбрать адекватные средства, приемы, способы юридической техники, применяемые для их нормативной фиксации. Это особенно актуально в плане защиты прав человека, законодательного регулирования медицинского права, биоэтики, так называемого генетического права, права цифровой биометрической идентификации и т.д.

Обозначенные выше проблемы свидетельствуют о необходимости дальнейшего исследования проблем развития отечественного законодательства как в рамках общей теории права, так и на отраслевом уровне.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Линия права. — М., 2006. — 461 с.
2. *Матузов Н. И.* Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. — 1997. — № 4.
3. Очерки теории российского законодательства / под ред. И. Н. Сенякина. — Волгоград, 2009. — Ч. 1. — 246 с.
4. Система права. История, современность, перспективы / Т. Н. Радько, Д. М. Азми, Е. А. Киримова. — М., 2018. — 256 с.