

УДК 340.01

## ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Рагимов А.Т.**, Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *kafedraconst@mail.ru*

**Исамагомедов А.М.**, Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *Isamagomedov1955@mail.ru*

Статья посвящена актуальным проблемам развития системы российского законодательства в условиях активизации правотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях и увеличения темпов общественного развития. В статье рассмотрены положительные и отрицательные тенденции развития законодательства Российской Федерации, проанализированы недостатки и определены основные направления его совершенствования.

**Ключевые слова:** система законодательства, правотворчество, качество закона, юридическая техника, кодифицированные акты.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-19-3-42-46

UDC 340.01

## PROBLEMS OF IMPROVING THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Ragimov A.T.**, Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *kafedraconst@mail.ru*

**Isamagomedov A.M.**, Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *Isamagomedov1955@mail.ru*

The article is devoted to actual problems of the Russian legislation system development in conditions of activization of legislative activity at the federal and regional levels, and to increase the pace of social development. The article deals with the positive and negative trends in the development of the Russian Federation, analyzed the shortcomings and the main directions of its improvement of the legislation.

**Key words:** system of legislation, law-making, law quality, legal advice, codified acts.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-19-3-42-46

Современный период развития российской правовой системы сопровождается активизацией правотворческой деятельности, что обусловлено усложнением общественных отношений и ростом социальных конфликтов. Увеличение темпов общественного развития и его усложнение влияют в первую очередь на систему законодательства страны.

Во-первых, в современный период в системе российского права, наряду с традиционными, появился ряд новых отраслей и подотраслей с разветвленной нормативной базой. За 20 лет парламентом РФ принято более трех тысяч федеральных законов (для сравнения – за 70 лет существования СССР было издано около 80 актов союзного законодательства), Государственная Дума принимает ежегодно около 300–350 законов. Растет число нормативно-правовых актов, принимаемых всеми правотворческими субъектами РФ (в настоящее время их более ста тысяч) [1, с. 320].

Во-вторых, активизировалась законодательская деятельность и в субъектах Федерации, что привело к формированию двух уровней системы

российского законодательства – федерального и регионального [2, с. 23].

В-третьих, в периоды социальной нестабильности увеличивается интенсивность законодательства [3]. Например, в 2008–2009 гг. и в настоящее время большая часть рассматриваемых законопроектов в Федеральном Собрании РФ имеет антикризисную составляющую.

Активизация правотворчества оказывает как положительное, так и отрицательное воздействие на систему современного российского законодательства. Его положительное воздействие проявляется в следующих тенденциях развития системы законодательства:

- достаточно быстрое изменение законодательства, в основном отражающего государственные интересы и актуальные потребности общественной жизни;

- активное развитие регионального законодательства и системы нормативно-правовых актов муниципальных образований (по нашим подсчетам, в общем объеме нормативных актов федеральное законодательство занимает менее 10 % от общего

количества действующих в Российской Федерации нормативных актов);

- появление значительного количества отраслевых и комплексных кодифицированных актов;

- приведение законодательства в соответствие с международно-правовыми обязательствами Российской Федерации.

Таким образом, позитивные тенденции развития системы современного российского законодательства связаны с ее обновлением в соответствии с потребностями и достаточно быстрыми темпами общественного развития. Соответствующие сферы общественных отношений урегулированы в настоящее время с достаточной полнотой и во многом эффективно.

В то же время активизация правотворческой деятельности отрицательно сказалась на системе современного российского законодательства, внутренняя организация которой недостаточно отработана и упорядочена, что нарушает ее единство и согласованность. «Ведь множественность нормативно-правовых актов помимо восполнения правовых пробелов приводит также к противоречивости и неупорядоченности системы» [4]. Ряд недостатков системы современного российского законодательства представляются наиболее существенными.

Единство правового пространства РФ все еще нарушается противоречиями между федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации. Субъекты Федерации порой разрабатывают и принимают нормативно-правовые акты, положения которых нередко прямо противоречат федеральному законодательству. В то же время вряд ли будет справедливо всю ответственность перекладывать на субъекты Федерации, поскольку в ряде федеральных законов наблюдается стремление к излишней правовой централизации, где иногда вместо закрепления общих принципов и основ правового регулирования подробно регламентируются вопросы, относящиеся к совместной и даже исключительной компетенции субъектов, что ставит их в достаточно узкие рамки при формировании своей правовой базы. Кроме того, среди обстоятельств, толкающих региональную власть на конфликт с федеральным законодательством и нарушение единого правового пространства РФ в юридической науке указываются ее стремление учесть местные особенности и традиции, сложившийся опыт и практику, которое наталкивается на необоснованную детализацию федерального закона; провозглашение федеральным законодательством абсолютной независимости местного самоуправления в решении всех вопросов, что толкает регионы на поиски рычагов воздействия и регулирования общественно-политической и экономической жизни на местах; принятие федеральных законов, финансово не обеспеченных и обязывающих регионы в этой части восполнить его, вынуждает

субъекты Федерации, не располагающих такими возможностями, обходить такой закон [5].

В то же время, по замечанию Ф.С. Сосенкова, «вопрос несоответствия региональных нормативно-правовых актов федеральному законодательству из острого и конфронтационного перешел в рабочий, процедурный. Единство правового пространства в России в основном стало реальностью, а его поддержание предполагает ревизию нормативно-правовых актов субъектов РФ по мере изменения правового регулирования на федеральном уровне» [6].

Бремя обеспечения единого правового пространства страны и приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством лежит на различных органах государственной власти. Ключевая роль в этой деятельности отводится Министерству юстиции РФ, Прокуратуре РФ и судебным органам. Доступ к региональным актам осуществляется с помощью федерального регистра нормативно-правовых актов субъектов РФ. В настоящее время в регистре содержится более 400 тысяч актов. Его ведение обеспечивает соответствие регионального законодательства федеральному законодательству, что способствует обеспечению единства правового пространства РФ. В результате указанной деятельности Министерства юстиции РФ количество нормативных актов субъектов РФ, не соответствующих федеральному законодательству, снизилось с 33% в 1999 г. до 0,4 % в 2009 г., что наглядно свидетельствует об эффективности этой системы.

Показатели, свидетельствующие об эффективности системы, все же не снимают необходимости создания действенных правовых механизмов профилактики противоречий в системе нормативно-правовых актов, поскольку такие противоречия распространены и в системе нормативно-правовых актов федерального уровня. Согласно исследованиям Института законодательства и сравнительного правоведения, в России, как минимум, два закона из трёх не вполне соответствуют Конституции РФ [4]. Недостаточное законодательное разграничение полномочий между различными уровнями государственной власти также приводит к появлению коллизий в актах органов законодательной и исполнительной власти всех уровней. Неоправданно широкое распространение в современной России имеет ведомственное правотворчество, и обрамление законов массой инструкций и приказов нередко приводит к потере законом своего первоначального содержания [7].

Хаотичное формирование нормативной базы приводит к неравномерности развития различных отраслей и институтов российского законодательства, то есть некоторые из них развиваются и меняются очень динамично, а другие – медленно. В результате в некоторых отраслях сформировались регулятивные вакуумы, а в других – наблюдается чрезмерное дробление нормативно-правовых актов

и норм, регулирующих отдельные виды общественных отношений.

Серьезной проблемой развития российского законодательства представляется также недостаточное прогнозирование последствий принятия нормативно-правовых актов при подготовке их проектов, что влечет за собой внесение изменений и дополнений в эти акты практически сразу после их принятия. Конечно, с развитием опыта законодательства совершенствуются механизмы обеспечения высокого качества принимаемых законов, что позволяет обеспечивать их теоретическую проработанность и практическую применимость. По мнению российских исследователей, «в таких условиях логично было бы предположить, что качество принимаемых законов должно повышаться. Между тем оказывается, что далеко не во всех случаях содержание законодательных актов юридически безупречно» [1, с. 322]. Об этом свидетельствуют данные ежегодных докладов Совета Федерации Федерального Собрания РФ о состоянии законодательства в Российской Федерации, согласно которым до 80 % принятых законов посвящены внесению изменений и дополнений в действующее законодательство. Такая же проблема складывается и в субъектах Федерации.

По мнению А.С. Гатиловой, «в объект прогнозирования ... вовлекаются не отдельные, единичные факты и процессы, происходящие в ходе развития и функционирования законодательства, а свойства и черты данного явления, которые выступают как целостные ... отраслевая структура законодательства, количество законодательных актов, возникновение и содержание отдельных правовых институтов, эффективность его применения вполне поддаются прогнозированию» [8]. Представляется важным в ходе прогнозирования законодательства исследовать два главных свойства всех правовых явлений:

- во-первых, влияние на законодательство различных общественных явлений и процессов: характеристики экономической системы, социальной структуры общества, демографических особенностей, политической власти, цивилизационных, культурных, морально-этических и других факторов;

- во-вторых, органическую взаимосвязь законодательства с другими элементами правовой системы: другими источниками права, системой права, ее отдельными отраслями и институтами, правотворчеством, правоотношениями, правореализацией и правоприменением, правовым статусом личности, правосознанием и правовой культурой населения.

Важной проблемой представляется то, что законодательство России имеет большое количество декларативных и отсылочных норм, коллизий и пробелов. При закреплении гарантий прав и свобод населения декларации, рамочные установления, нормативные обобщения высокого порядка непри-

годны, поскольку реальная гарантированность провозглашенных прав и свобод является показателем демократичности, социального и правового характера государства [2, с. 25]. Поэтому необходимо создание институционных, организационных и правовых процедур, призванных обеспечить соблюдение правовых норм. Издание правовых норм без намерения проведения в жизнь не только дискредитирует власть, но и вызывает у населения нигилистическое отношение ко всей системе законодательства.

Российские исследователи рассматривают и другие проблемы развития российского законодательства, связанные с несоблюдением правил юридической техники. В частности, огромное количество работ посвящено следующим проблемам:

- несогласованности различных нормативно-правовых актов или различных частей одного нормативно-правового акта, которые практически лишают их возможности действовать, регулировать общественные отношения [9];

- несоответствию текстов нормативно-правовых актов грамматическим правилам юридической техники, из-за которых акты порой не дают правильного представления о необходимом поведении в той или иной ситуации [10];

- несоблюдению требований и условий использования нормативной терминологии, от четкости, ясности и унифицированности которой зависит построение внутренне согласованной системы законодательства [11];

- неопределенности прав и обязанностей субъектов, а также санкций, применяемых вследствие нарушения правовых норм, которые снижают эффективность реализации нормативно-правовых актов [12];

- фрагментарности, несистемности нормативно-правового акта, которые свидетельствуют о логической незавершенности правового регулирования и так же как недостаточное прогнозирование последствий принятия вызывают внесение изменений и дополнений в только что принятые акты [13];

- нарушению структурных правил построения нормативного материала, игнорированию установленных правил конструирования норм, которые ухудшают качество нормативно-правового акта, затрудняют и снижают эффективность его использования [14].

Сложившийся огромный нормативно-правовой массив требует, в первую очередь, последующей систематизации, которая должна привести, во-первых, к разрешению коллизий законодательства, во-вторых, к отмене норм, противоречащих Конституции РФ, а также устаревших и дублирующих предписаний.

Систематизация является не только и не столько способом упорядочения законодательства, главным образом, она направлена на совершенствование законодательства и права. Это осуществ-

ляется в комплексе всех видов и форм систематики, в особенности кодификации.

В настоящее время критерием деления системы законодательства на отрасли в теории права, помимо предмета и метода правового регулирования, признается наличие кодифицированного нормативно-правового акта, который будет являться ядром отрасли законодательства. Создание такого акта возможно при наличии большого нормативно-правового материала, действующего в разрозненном виде, при этом нижней границей показателя по этому критерию признают действие более 50 статей, а верхней границей – 1000 статей закона по единому предмету правового регулирования [15, с. 16]. Меньшее количество статей делает невозможным создание полноценного кодифицированного акта, а превышение верхней границы делает его громоздким и неудобным в использовании.

Кодификация российского законодательства вызывает в юридической науке множество споров, при этом они ведутся не по вопросу о необходимости кодификации отраслей законодательства, а о её путях и особенностях. Представители некоторых отраслевых юридических наук, например, экологического права, единодушны в своей позиции о создании единого отраслевого кодекса, а представители таких отраслей права, как административное, инвестиционное и право социального обеспечения, предлагают взаимоисключающие варианты осуществления кодификации представляемой ими отрасли законодательства. На наш взгляд, необходим выбор одного направления кодификации каждой из отраслей законодательства с учетом верхней и нижней границ количества статей кодифицированного акта. В случае если кодификация законодательства невозможна путем подготовки и принятия единого отраслевого кодекса, возможна подотраслевая и даже институциональная кодификация путем принятия базовых федеральных законов, в том числе кодексов.

Кодификация некоторых отраслей законодательства была уже запланирована федеральным законодателем в Концепции развития законода-

тельства РФ на период 2008–2011 гг., в частности, в ней предлагались разработка и принятие Предпринимательского, Банковского, Страхового кодексов, Кодекса несостоятельности (банкротства). В юридической науке предлагаются также проекты Пенсионного, Социального, Образовательного, Медицинского, Экологического, Служебного, Инвестиционного, Избирательного, Информационного кодексов.

Рассматривая указанные проекты, нельзя забывать о том, что кодификация возможна лишь тогда, когда она осознается законодателем как единственно возможный и доступный вариант развития отрасли законодательства, когда исчерпаны все другие возможности совершенствования данной отрасли. На наш взгляд, кодификации требуют именно те отрасли законодательства, к которым чаще обращается население. Социологические исследования показывают, что население при необходимости использования норм права в первую очередь обращается к кодифицированному законодательству, и если необходимой статьи соответствующий акт не содержит, поиск производится в других нормативно-правовых актах [15, с. 19]. Таким образом, кодифицированные акты выступают одним из основных источников юридических знаний населения, граждане обладают гораздо большими знаниями именно о кодифицированном законодательстве, оно гораздо более доступно для гражданина, чем некодификационные акты. Поэтому, на наш взгляд, кодификации, в первую очередь, требуют пенсионное, социальное, предпринимательское и избирательное законодательство.

Эффективность законодательства зависит от экономических, политических, идеологических и собственно юридических факторов. Важнейшим его показателем служит неуклонное исполнение и систематическое использование правовых норм. Кодификация законодательства направлена на совершенствование правового регулирования общественных отношений и обеспечение его доступности населению.

### Литература

1. Правотворческая политика в современной России: курс лекций / под ред. А.В. Малько. 2-е изд., изм. и доп. М.: Проспект, 2015. С. 310.
2. *Бекишиева С.Р.* Конституционные основы развития правовых систем субъектов Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. 2013. № 4. С. 22–25.
3. Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2014. С. 9.
4. *Аминова Ю.А., Кожевников В.В.* Противоречия в российском законодательстве как предпосылка незаконного правоприменения // Вестник Омского университета. Сер. «Право». 2011. № 3 (28). С. 32.
5. *Бекишиева С.Р.* Теоретические проблемы правовой системы Республики Дагестан: дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2005. С. 137–138.
6. *Сосенков Ф.С.* Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: теоретический и практический аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 3.

7. *Адилъханова К.М.* Роль юридической деятельности в правовой системе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 145.
8. *Гатилова А.С.* Качество законов как объект прогнозирования // *Юридическая наука.* 2012. № 4. С. 5.
9. *Кашанина Т.В.* Юридическая техника: учебник. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 112.
10. Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М.: Эксмо, 2010. С. 74–77.
11. *Туранин В.Ю.* Юридическая терминология в современном российском законодательстве: теоретические и практические проблемы использования: монография. М.: Изд-во СГУ, 2010. С. 6.
12. *Краснов А.Н.* Юридическая техника российского экологического законодательства: общеправовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2008. С. 21–23.
13. *Москалькова Т.Н., Черников В.В.* Нормотворчество: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2011. С. 276–277.
14. *Демидова И.С.* Юридическая техника: учеб. пособие. М.: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 2015. С. 94.
15. *Чашин А.Н.* Кодификация в сфере российского законодательства: теория, история и перспективы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

#### References

1. *Pravotvorcheskaya politika v sovremennoi Rossii: kurs leksii / pod red. A.V. Mal'ko.* 2-e izd., izm. i dop. М.: Проспект, 2015. С. 310.
2. *Bekishieva S.R.* Konstitutsionnye osnovy razvitiya pravovykh sistem sub"ektov Rossiiskoi Federatsii // *Yuridicheskii vestnik DGU.* 2013. № 4. С. 22–25.
3. *Kontseptsii razvitiya rossiiskogo zakonodatel'stva / otv. red. T.Ya. Khabrieva, Yu.A. Tikhomirov.* М.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii; ID «Yurisprudentsiya», 2014. С. 9.
4. *Aminova Yu.A., Kozhevnikov V.V.* Protivorechiya v rossiiskom zakonodatel'stve kak predposylka nezakonnogo pravoprimeneniya // *Vestnik Omskogo universiteta. Ser. «Pravo».* 2011. № 3 (28). С. 32.
5. *Bekishieva S.R.* Teoreticheskie problemy pravovoi sistemy Respubliki Dagestan: dis. ... kand. yurid. nauk. Makhachkala, 2005. С. 137–138.
6. *Sosenkov F.S.* Pravotvorcheskaya deyatel'nost' sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: teoreticheskii i prakticheskii aspekty: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. N. Novgorod, 2007. С. 3.
7. *Adil'khanova K.M.* Rol' yuridicheskoi deyatel'nosti v pravovoi sisteme Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk. М., 2013. С. 145.
8. *Gatilova A.S.* Kachestvo zakonov kak ob"ekt prognozirovaniya // *Yuridicheskaya nauka.* 2012. № 4. С. 5.
9. *Kashanina T.V.* Yuridicheskaya tekhnika: uchebник. 2-e izd., peresmotr. М.: Norma: INFRA-М, 2011. С. 112.
10. *Yuridicheskaya tekhnika: uchebnoe posobie po podgotovke zakonoproektov i inykh normativnykh pravovykh aktov organami ispolnitel'noi vlasti / pod red. T.Ya. Khabrievoi, N.A. Vlasenko.* М.: Eksmo, 2010. С. 74–77.
11. *Turanin V.Yu.* Yuridicheskaya terminologiya v sovremennom rossiiskom zakonodatel'stve: teoreticheskie i prakticheskie problemy ispol'zovaniya: monografiya. М.: Izd-vo SGU, 2010. С. 6.
12. *Krasnov A.N.* Yuridicheskaya tekhnika rossiiskogo ekologicheskogo zakonodatel'stva: obshchepравovoi analiz: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Nizhnii Novgorod, 2008. С. 21–23.
13. *Moskal'kova T.N., Chernikov V.V.* Normotvorchestvo: nauchno-prakticheskoe posobie. М.: Prospekt, 2011. С. 276–277.
14. *Demidova I.S.* Yuridicheskaya tekhnika: ucheb. posobie. М.: Vserossiiskii gosudarstvennyi universitet yustitsii (RPA Minyusta Rossii), 2015. С. 94.
15. *Chashin A.N.* Kodifikatsiya v sfere rossiiskogo zakonodatel'stva: teoriya, istoriya i perspektivy: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. М., 2013.

*Поступила в редакцию 12 мая 2016 г.  
Received 12 May, 2016*