

В ПРЕДДВЕРИИ 20-ЛЕТИЯ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т.Я. Хабриева

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА*

Аннотация. В статье анализируются тенденции развития современного российского законодательства, фундаментом которого является Конституция России. Рассматриваются проблемы развития законодательства, связанные с недостаточным восприятием ценностей и положением российской Конституции. Среди них — отсутствие синхронности в развитии отраслей российского законодательства, разбалансированность, «разрыв» между законодательной идеей и правоприменительной практикой, ошибки юридической техники, сложность внедрения институтов саморегуляции.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституционные ценности, комплексная отрасль законодательства, систематизация законодательства, кодификация, стабильность законодательства, законодательная техника, правоприменительная практика, имплементация норм международного права, разновекторность интеграции, правовой мониторинг, прогнозирование, закон о нормативных правовых актах, реализация конституции.

1. Конституция и тенденции развития законодательства

Конституция — это важнейший правовой акт проектирования будущего. И сейчас в преддверии двадцатилетия со дня ее принятия мы можем подвести некоторые итоги, не только оценивая достижения, но и диагностируя те проблемы, которые еще не решены.

Цели Конституции, олицетворяющей смену общественно-экономической формации, в основном достигнуты. Предотвращена угроза распада России. Сформированы новые политические, экономические и социальные институты и механизмы. Сложилась система законодательства, которая развивает основные конституционные положения, далеко выходящие за рамки жизни одного поколения.

Решены многие другие правовые задачи, качественно изменившие современное российское законодательство. Становится более сложной структура традиционных отраслей законодательства. В их рамках складываются относительно обособленные подотрасли (например, в сфере конституционного регулирования — избирательное законодательство и законодательство о правах, свободах и обязанностях граждан; в административном законодательстве — законодательство о техническом регулировании и т.д.)¹.

Наряду с традиционными формируются новые комплексные отрасли законодательства (об образовании, о науке, миграционное, природоохранное и другие)². Для них характерны:

- выделение правовых принципов и институтов по предмету правового регулирования;
- сочетание норм частного и публичного права;
- более высокая мобильность правового регулирования;
- стойкое взаимодействие с различными отраслями права.

Основы комплексного регулирования системы правовых отношений закладываются в самой Конституции РФ³. Поэтому в рамках традиционных отраслей зако-

нотворческой деятельности Федерального Собрания РФ, проведенной Государственной Думой Федерального Собрания РФ" 25-26 октября 2012 г. в МГУ имени М.В. Ломоносова.

¹ См.: Рахманина Т.Н., Юртаева Е.А. Тенденции развития структуры законодательства / Концепции развития российского законодательства. Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 55-72.

² См.: Милушин М.И. Проблемы формирования комплексных образований в законодательстве России. М., 2003; Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика / Отв. ред. С.В. Поленина. М., 2006.

³ См.: Постников А.Е., Андриченко Л.В., Васильев В.И. и др. Концепция развития конституционного законодательства / Концепции развития российского законодательства. Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 123-162.

* В основу статьи положен доклад автора на Конференции "К 20-летию Конституции России: анализ и перспективы зако-

нодательства все большее значение приобретают нормативные правовые акты, имеющие комплексную (смешанную) правовую природу. Например, в гражданском законодательстве это — акты о статусе государственных и муниципальных унитарных предприятий, акционерных обществ⁴.

Появляются межотраслевые образования, вбирающие в себя элементы разных отраслей законодательства (например, в сфере регулирования информационных отношений)⁵.

Изменяются и методы регулирования. Законодательство все чаще привносит элементы саморегулирования, обеспечивающие более органичное сочетание законотворчества и правоприменения в общем цикле правового развития.

Такие изменения обуславливают новую композицию законодательства, приспособленную к насущным потребностям политического, экономического и социального развития страны.

2. Проблемы развития законодательства

Между тем в настоящее время обозначилось немало проблем, которые не вполне сочетаются с конституционными установлениями.

Без малого двадцатилетия оказалось недостаточным для законодательного освоения ценностей и норм Конституции⁶. Так, до сих пор только обсуждается вопрос о принятии некоторых федеральных конституционных законов, например, об изменении конституционного статуса субъекта Российской Федерации. Вероятно, они не признаются первостепенными. Но такая оценка вряд ли применима к федеральному конституционному закону об административном суде-

производстве, поскольку непринятие этого закона не позволяет реализовать многие задачи Конституции по социальной модернизации государства⁷.

Одна из ключевых проблем — разбалансированность отдельных элементов системы законодательства⁸. Развитие законодательства как системного явления подчиняется своим законам построения, однако это не всегда учитывается на практике. Одна из объективных причин — необходимость решения множества практических задач, требующая постоянного обновления законодательства. Существуют и субъективные причины, например поспешность в принятии законодательных актов

На сегодняшний день действуют около тысячи только «полнотекстовых» — не вносящих изменений, а целиком воздействующих на объект регулирования федеральных законов, и более двадцати тысяч таких же законов — в субъектах РФ. И это — лишь малая часть массива федерального законодательства, которое насчитывает около 5 тысяч законов, и законодательства субъектов федерации — более 100 тысяч законов.

Число законов постоянно возрастает. Так, например, в 2011 г. было принято 431, в 2010 г. — 450 федеральных законов, что в два с половиной раза больше, чем десять лет назад (в 2000 г. — 172 закона)⁹.

С увеличением числа законов возникает проблема размывания роли законодательства как важнейшего регулятора общественной жизни. Законодательство все чаще подвергается изменениям, утрачивая необходимые качества устойчивости и стабильности. В нем появляется все больше противоречий, что неизбежно снижает эффективность его реализации.

Кроме того, в последнее время явно проявляется тенденция к расширенному использованию закона. То, что закон является универсальным инструментом социального регулирования, порождает большой спектр ожиданий — от разумных до нелепых. На закон сегодня возлагают и функцию «скорой помощи» при ДТП с участием нетрезвых водителей, и функцию «сторожа» за культовым инвентарем, и функцию «полицейского» по защите чувств верующих. Законодательные инициативы депутатов перешли в разряд «палочных» показате-

⁴ См., например, Мозолин В.П. Роль гражданского законодательства в регулировании комплексных имущественных отношений // Журнал российского права. 2010. № 1.

⁵ См.: Терещенко Л.К. Концепция развития информационного и телекоммуникационного законодательства / Концепции развития российского законодательства. Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 535-554.

⁶ О конституционных ценностях, см.: Smend R. Constitution and constitutional law (1928) // Weimar: a jurisprudence of crisis. Berkely, Los Angeles, London, 2000; см. также: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005; Зорькин В.Д. Социальное государство в России: проблемы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1; Чиркин В.Е. Социальное государство: юридические индикаторы // Российский юридический журнал. 2007. № 4; Он же. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12; Гончаров П.К. Социальное государство: сущность и принципы // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Политология». 2000. № 2.

⁷ См. Правосудие в современном мире / Под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М., 2012; Серков П.П. Административная ответственность в Российском праве. Современное осмысление и новые подходы. М., 2012.

⁸ См.: Чернобель Г.Т. Системная сбалансированность законодательства как условие его стабильности и эффективности функционирования / Концепции развития российского законодательства. Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 65-82.

⁹ По данным официального сайта Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

лей эффективности их деятельности. Но закон — это не вакцина от сезонной простуды, а масштабная мера социальной реакции, которая должна применяться строго дозировано в отношении не любых, а только адекватных общественных ситуаций. Самолеты пятого поколения не используют на пассажирских авиарейсах, а компьютерами, как известно, не забивают гвозди. Закон — это мир, где оперируют специализированными профессиональными инструментами и средствами. Использование возможностей, предоставляемых законом, не в тех сферах и не в том объеме лишает закон свойственных ему авторитета и социальных преимуществ. Не случайно, «разовые» законы не вписываются в системное регулирование, часто остаются вне правоприменительной практики, служат по существу, лишь удовлетворению чьих-то персональных амбиций.

Усложняющиеся условия экономической, политической, общественной жизни объективно требуют не только структурной упорядоченности законодательства, но и его гармоничного развития. Однако на сегодняшний день одна из основных проблем — отсутствие синхронности в развитии отраслей российского законодательства, когда институты одной отрасли не вполне согласуются со сходными институтами других, смежных или обеспечивающих их отраслей.

Наглядным примером служит регулирование земельных отношений, где нормы гражданского и земельного законодательства не только выступают в качестве конкурирующих, но создают ситуацию, когда фактическая правоприменительная практика формируется совершенно автономным и часто противоречивым образом.

В последние два десятилетия доминирующее значение придается экономически ориентированным отраслям и связанным с ними правовым институтам. Но их полноценное развитие не всегда сопровождается необходимыми масштабными изменениями других отраслей законодательства, например, административного законодательства, определяющего процедуры оказания публичных услуг, пределы административных барьеров для предпринимательской деятельности¹⁰. На новых основах должны развиваться трудовое законодательство, что обеспечит динамичную структуру рынка труда, а также бюджетное законодательство, от которого зависит ресурсное обеспечение основных экономических и социальных программ.

Существует разрыв между законодательной идеей и правоприменительной практикой, вызванный тем,

¹⁰ См.: Административная реформа в России / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации. М., 2008; Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007; Публичные услуги и право / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007.

что отдельные законодательные акты принимаются без ориентации на их практическое применение. Примером может служить Градостроительный кодекс, многие положения которого, в отсутствие конкретизирующих правил, длительное время бездействовали. Речь идет, в частности, о регулировании территориального планирования, землепользовании, застройке поселений. Сроки их принятия неоднократно переносились. И до настоящего времени на уровне муниципальных образований в подавляющем большинстве случаев не приняты документы территориального планирования, правила землепользования и застройки. Между тем именно этим документам согласно концепции Градостроительного кодекса должна принадлежать ключевая роль в регулировании градостроительных отношений. В этом, как и во многих других случаях (в частности, при принятии Земельного кодекса), изначальный расчет законодателя на то, что недоговоренность, недоработанность закона будет амортизирована правоприменительной практикой, оказался несостоятельным.

Остаются нерешенными задачи углубления систематизационной обработки отдельных сфер законодательства, прежде всего, связанных с реализацией социальных прав граждан, таких как образование, миграция и др.

В настоящее время отсутствуют даже примерные ориентиры, которые отражали бы специфику отраслевого развития законодательства в указанных сферах. Образование, здравоохранение все чаще рассматриваются не как социальная функция государства, а как сфера услуг, что затрудняет определение подходящих условий и методов, по которым может быть осуществлена систематизация законодательства¹¹.

Одним из направлений систематизации является кодификация законодательства¹². Одной из ее основных целей — обеспечение устойчивости правового регулирования. Но эта цель достигается редко, о чем свидетельствуют частые изменения кодексов.

Очевидно, основная причина кроется в неустойчивости самих отношений, ставших предметом регулирования кодексов. Но дело не только в этом.

¹¹ См.: Юртаева Е.А. Системность и систематизация в законодательстве: теория и опыт. Российская юстиция. 2010. № 4.

¹² См.: Рахманина Т.Н. Кодификация законодательства. М., 2005; Рахманина Т.Н. Закон как высшая форма кодификации // Проблемы советского законодательства: Труды ВНИИСЗ. М., 1987; Кодификация законодательства и эффективный механизм правового регулирования (рецензия на сборник «Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции» / Под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова) (Власенко Н.А., Черногор Н.Н., Абрамова А.И., Чернобель Г.Т., Дворникова О.А., Маленко Т.В.) // Журнал российского права. 2009. № 7.

Критерии выбора кодекса как одной из форм федерального закона теоретически определены достаточно подвижно. Поэтому практика применяет их подчас излишне свободно. Некоторые кодексы, как, например, Градостроительный, возникают на «пустом месте» при отсутствии накопленного нормативного материала, когда ему, по сути, нечего кодифицировать. Результатом становится то, что форма кодекса становится неадекватной характеру и объему регулируемых отношений.

Не охватывает всех необходимых направлений налогового регулирования Налоговый кодекс¹³. Серьезные претензии правоприменительная практика предъявляет к Земельному и Лесному кодексам¹⁴. Следствием становится частое их изменение.

Эта проблема имеет продолжение и на региональном уровне, где процесс кодификации получил масштабное развитие. Но надо помнить, что наличие кодекса предполагает объединение всех или, по крайней мере, большей части норм в соответствующей сфере общественных отношений. Однако на уровне субъектов федерации это фактически невыполнимо. Поэтому кодификация должна оставаться прерогативой федерального законодателя.

Достаточно проблемным направлением развития законодательства можно считать недостаточную проработанность использования конкретных механизмов правового регулирования, основанных на принципах саморегуляции. В отличие от многих зарубежных стран, в России медиативные процедуры распространяются в основном на гражданско-правовые или близкие к ним отношения. Хотя возможность досудебного соглашения о сотрудничестве сейчас предусмотрена и используется даже в уголовно-процессуальном праве¹⁵.

В качестве примера можно привести экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений (например, налоговых). Они могут быть урегулированы сторонами путем заключения мирового соглашения или с использованием других примирительных процедур. Но порядок осуществления таких процедур законодательством не определен.

Недостаточно используется и потенциал договорных отношений, обеспечивающих взаимодействие публичных органов и учреждений разных уровней государственного и муниципального управления и ведомственной принадлежности. Исключением является лишь договорная практика МЧС России. На сегодняшний день министерство заключило соглашения о содействии в реализации его функций с 63 субъектами Российской Федерации.

По-прежнему проблемным направлением остается применение законодательной техники¹⁶. Законодательная техника в лучшем случае сводится к формальной организации текста закона, к его структурированию, использованию подходящих лексических единиц. Однако даже такой упрощенный подход часто вызывает пренебрежительное отношение: мол, это всего-лишь казуистические правила, препятствующие решению «глобальных» проблем. Результатом такого забвения постулатов законодательной техники становится резкое снижение качества законодательства, что не только вызывает колоссальные издержки в области правоприменения, но и расшатывает устойчивость политической и социально-экономической жизни страны.

Рассмотрим несколько наиболее типичных проблем. Законодательная техника, прежде всего, требует правильного определения предмета регулирования законопроекта. Ошибки в решении этого вопроса порождают вал законодательных инициатив, которые по существу не только не могут быть законами, но и не составляют надлежащего нормативного объекта для регулирования. В качестве примера можно привести проект Федерального закона «Об аквакультуре»¹⁷.

Такой дефект присущ и значительному числу действующих законов, в частности Федеральному закону «О развитии сельского хозяйства». Концептуальная недостаточность проработки вопроса о его предмете очевидна, поскольку нельзя нормативно оформить идею развития.

Другой пример — Федеральный закон 2007 г. «О транспортной безопасности». В этом акте под транспортной безопасностью понимается состояние защи-

¹³ Соколова Э.Д. Проблемы совершенствования правового регулирования налоговой системы России // Финансовое право. 2012. № 1.

¹⁴ Долинина Ю.Л. Правовое регулирование использования и охраны лесов // Журнал российского права. 2012. № 2.

¹⁵ См.: Зырянов С.М., Лебедева Е.А., Спектор Е.И., Гармаева М.А. Досудебное урегулирование споров в публичном праве // Журнал российского права. 2011. № 11; Максимова Е.Ю. Медиация в условиях современной России: проблемы и перспективы // Юридический мир. 2011. № 6; Черник И.Д. Досудебное урегулирование налоговых споров // Налоговый вестник. 2012.

¹⁶ О проблемах законодательной техники, см.: Юридическая техника. Учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти. Под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009; Доктринальные основы юридической техники / Отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2010; Нормотворческая юридическая техника / Отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2011.

¹⁷ Проект Федерального закона «Об аквакультуре» внесен в Государственную Думу 29 декабря 2010 г. Подробную информацию о рассмотрении законопроекта см. на официальном сайте Государственной Думы (http://www.duma.gov.ru/news/273/68978/?sphrase_id=644944)

ценности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств исключительно от угроз террористических актов. Но очевидно, что вопросы транспортной безопасности только этим не ограничиваются.

Нередко забываются такие важнейшие показатели законодательной техники, как строгая однократность нормативного решения по одному и тому же вопросу, адекватность названия содержанию закона, диагностика комплексности правовых решений и др. Как следствие, отменяются ранее уже отмененные акты. В действующих законах сохраняются отсылки к недействующим актам. Под однотипными названиями («О внесении изменений в отдельные федеральные законы») принимаются совершенно разные по предмету регулирования или основаниям принятия акты.

Слабым местом остается категориально-понятийный аппарат закона, в частности, использование дефиниций. Известно, что дефиниция должна формироваться посредством обобщения сущностных, качественных характеристик правовых явлений. Однако в последнее время вместо этого ограничиваются перечислением объектов либо их незначительных признаков. Часто одно и то же явление или объект определяются в разных правовых актах по-разному. Не всегда формулировка дефиниции является необходимой и оправданной мерой. Законодатель не должен злоупотреблять своим правом, предлагая в законах общепотребительные и не имеющие различного толкования определения понятий. Во всяком случае не должно быть, чтобы запас легальных определений стал конкурировать с Толковым словарем русского языка. Все это, бесспорно, затрудняет процесс правоприменения.

Затрудняет правоприменение и отсутствие новых официальных текстов федеральных законов, официально опубликованных с учетом внесенных в них изменений. Сейчас применение многих законов становится невозможным из-за отсутствия консолидированного текста со всеми инкорпорированными в него изменениями и правоприменители вынуждены обращаться к неофициальным текстам справочных правовых систем, не гарантирующих их безошибочности. В этой связи заслуживает внимания опыт Франции, США, Великобритании, многих других государств, периодически публикующих консолидированные редакции основных законодательных актов.

Законодательство не в полной мере подготовлено к вызовам глобализации и интеграции, к восприятию юридически обязательных решений международных организаций, участником которых является Россия. Только в отношении международных договоров закреплен порядок и механизм имплементации в российское законодательство, в отношении других международно-правовых актов, в том числе рекомендательных, такие механизмы не разработаны.

Ситуацию осложняет разновекторность многих актов международного права. В частности, возникают коллизии между стандартами по правам человека, с одной стороны, Совета Европы, и, с другой, СНГ.

Трудно разрешимы и проблемы «наслоения» актов международного права¹⁸. Например, процессы технического регулирования в настоящее время попадают в орбиту не только соответствующего федерального законодательства, но и разных уровней международной регуляции, имеющей по Конституции РФ верховенство над национальным законодательством. Так, в настоящее время принято уже около 20 технических регламентов Таможенного союза, которые в полной мере не коррелируются с актами технического регулирования в рамках ЕврАзЭС. К тому же, вопросы технического регулирования разрабатываются также и в рамках СНГ.

Существуют проблемы и в адаптации международно-правовых актов. В рамках Таможенного союза был принят Таможенный кодекс, который как акт международно-правового характера заменил собой значительную часть положений российского законодательства. Но полной «привязки» к российской системе законодательства не произошло, что вызывает проблемы в практике применения Таможенного кодекса, а также сопутствующих отраслей российского законодательства, в частности, налогового, валютного, других.

Существуют проблемы разновекторности и разноформатности и в отношении актов других международных организациях (в частности, ВТО), что требует постоянного приспособления к ним российского законодательства.

3. Механизмы устранения деструктивных явлений в законотворчестве

Отмеченные деструктивные явления в развитии законодательства требуют разработки соответствующих механизмов их устранения.

Современный этап развития государства можно охарактеризовать как эволюционный, связанный с его

¹⁸ Калмыкова А.В., Каширкина А.А., Лукьянова В.Ю., Морозов А.Н. Система правовых актов в сфере технического регулирования в условиях формирования Единого экономического пространства // Журнал российского права. 2011. № 6; Тиунов О.И., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Влияние норм международного права на развитие национального законодательства // Журнал российского права. 2010. № 6; Каширкина А.А., Морозов А.Н. Правовые аспекты интеграции на постсоветском пространстве в рамках ЕврАзЭС: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2010. № 2; Каширкина А.А. Доктринальные подходы к соотношению международно-правовых и национальных норм // Журнал российского права. 2009. № 6; Лукьянова В.Ю. О формировании Единого экономического пространства // Журнал российского права. 2012. № 9.

постепенным обновлением (модернизацией и новеллизацией). Это предопределяет необходимость приложения основных усилий к обеспечению стабильности законодательного регулирования, сбалансированности его системы, перехода от экстенсивного развития законодательства, связанного со стремительным увеличением числа законов, к активной законодательной политике, основанной на повышении эффективности норм действующих законов, усилении их общественной отдачи.

Сохраняется задача восполнения недостающей конституционной правовой материи: дисциплина законотворческого процесса требует реализации всех конституционных поручений, федеральных конституционных законов — в первую очередь.

В развитие законодательной деятельности необходимо усилить прогностическое начало¹⁹. Для преодоления дефектов системности законодательства необходимо совершенствование законодательной политики государства в целом. В рамках демократического государства, предполагающего плюрализм субъектов законодательного процесса, невозможно директивное планирование законодательной деятельности. Однако возможна определенная координация законотворческих инициатив. Важную, «стягивающую» роль в этом процессе играют Послания Президента РФ, в которых определяются стратегические направления законодательной деятельности.

В то же время полагаем, что Государственная Дума должна играть более активную роль в определении основных направлений законотворчества. Для этого целесообразно проведение исследований концепций развития российского законодательства под эгидой парламента. В этой работе добротную опору могут составить научные концепции развития российского законодательства, разрабатываемые Институтом законодательства и сравнительного правоведения²⁰.

¹⁹ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005; Чернобель Г.Т., Иванюк О.А. Технология и техника правового прогнозирования // В кн.: Юридическая техника: Учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009; Тихомиров Ю.А., Черногор Н.Н., Цирин А.М. и др. Юридическое прогнозирование: понятие и особенности // Правовые проблемы научного прогресса. М., 2010.

²⁰ Концепции развития российского законодательства / под ред. и с предисл. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004; Концепции развития российского законодательства / под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 1998; Правовая реформа: концепции развития российского законодательства / под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова,

Понятно, что не все погрешности законодательной деятельности сразу вызывают негативные социальные, юридические, а порой и политические последствия. Точно также и позитивные последствия проявляются не сразу. Для учета разнообразного (положительного и отрицательного) опыта необходимо использовать потенциал современных и традиционных юридических технологий²¹.

В частности, речь идет о развитии правового мониторинга. Систематический сбор, оценка, анализ информации о состоянии законодательства, прогноз динамики его развития и практики применения позволяют эффективно выявлять устаревшие, коррупциогенные и противоречащие Конституции и друг другу законы, а также корректировать, при необходимости, действие законов, усиливая вызываемые ими позитивные последствия²².

Напомним и о других юридических технологиях — оценке регулирующего воздействия, правовом прогнозировании и моделировании, стандартизации и ресурсном обеспечении законов. Структурирование и совершенствование ременно организованная, нормативно упорядоченная процессуальная сфера законодательства — это гарантированное повышение уровня законоподготовительной деятельности и реализации законов. Нормативное оформление законотворчества как государственной задачи и юридического процесса формирования правового регулирования может быть достигнуто при помощи такого универсального средства, как закон. Речь идет о законе о нормативных правовых актах.

Начиная с 1970-х гг. Институт неоднократно ставил вопрос о необходимости принятия такого системного акта. В 1996 г. идея «закона о законах» была близка к тому, чтобы быть реализованной. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» был принят в первом чтении Государственной Думой Федерального собрания РФ. Но работа над ним была прервана.

Ю.П. Орловского. М., 1995; Концепции развития российского законодательства / под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 1994.

²¹ Эффективность законодательства и современные юридические технологии. М., 2009; Правовой мониторинг: Научно-практическое пособие. М.: ИД «Юриспруденция», 2009; Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: Научно-практическое пособие. М., 2011. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. М.: Юстицинформ, 2011, Юридическая техника» (М., 2009) и др.

²² Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7; Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.

Идея закона о нормативных правовых актах и сейчас сохраняет свою дискуссионность, несмотря на то, что такие законы действуют во многих странах, в том числе в Японии, Италии, Болгарии²³.

В других странах регулирование нормотворческой деятельности осуществляется в иных правовых формах — в актах парламента и правительства, а также министерств, в чьем ведении находятся вопросы нормотворческой деятельности. Так, в США каждая из палат Конгресса — Сенат и Палата представителей — издает постоянно обновляемые с 1801 г. специальные руководства «Парламентское пособие Джефферсона», в которых содержатся процедурные положения и правила нормотворческой техники. В Польше Председатель Совета министров принял в 2002 г. «Правила законодательной техники». Во Франции Премьер-министр издал ряд циркуляров, обеспечивающих правовое регулирование нормотворческой деятельности, в том числе «О применении законов» от 29 февраля 2008 г., «О качестве права» от 7 июля 2011 г. В Германии Федеральное министерство юстиции подготовило «Рекомендации по единообразному оформлению законов и нормативных постановлений».

Конечно, принятие закона о нормативных правовых актах — это не панацея от всех «болезней» правотворчества. Но урегулирование структуры российского законодательства и элементов правотворчества в настоящее время объективно нуждаются в нормативном упорядочении. Поэтому Институт вновь вернулся к разработке проекта федерального закона о нормативных правовых актах²⁴.

Подготовленный Институтым проект исходит из того, что в нем должны найти отражение как концептуальные, так и текущие вопросы законопроектной деятельности.

Библиографический список:

1. Административная реформа в России / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006.
2. Доктринальные основы юридической техники / Отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2010.

²³ Япония («Общие положения о законах» 1898 г.), Италия («Общие положения о законах» 1942 г.), Болгария (Закон «О нормативных правовых актах» 1973 г.), Казахстан (Закон «О нормативных правовых актах» 1998 г.), Беларусь (Закон «О нормативных правовых актах» 2000 г.), Узбекистан (Закон «О нормативных правовых актах» 2001 г.), Грузия (Закон «О нормативных правовых актах» 2009 г.), Кыргызстан (Закон «О нормативных правовых актах» 2009 г.), Азербайджан (Закон «О нормативных правовых актах» 2010 г.), Таджикистан (Закон «О нормативных правовых актах» 2010 г.), Туркменистан (Закон «О нормативных правовых актах» 2010 г.) и др.

²⁴ См.: Концепция законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2012. № 8.

В частности, это позволит:

- обозначить круг понятий, имеющих отношение к правовой сфере государства;
- определить иерархию нормативных правовых актов с учетом федеративных начал;
- обеспечить органическое соединение процесса правотворчества и процесса правоприменения;
- закрепить правовые и иные инструменты определения эффективности нормативных правовых актов, включая прогнозирование, мониторинг и оценку регулирующего воздействия;
- создать нормативные условия для активного и содержательного участия граждан и широкой общественности в процессах подготовки, обсуждения, принятия и реализации нормативных правовых актов.
- предусмотреть действенные формы использования новейших информационных технологий в правотворчестве и правоприменении;
- гармонизировать практику применения международно-правовых актов в национальной правовой системе;
- правильно соотнести нормы российского законодательства с правовыми актами интеграционных объединений с участием России — СНГ, ЕврАзЭС, Союза России и Беларуси и других.

Решение этих задач будет способствовать формированию единой и непротиворечивой системы российского законодательства, строгой согласованности нормативных правовых актов, повышению юридического качества законоподготовительной деятельности, обеспечению ресурсного сопровождения законодательных актов, гармонизации международно-правовых и законодательных норм и, в целом, более полной реализации потенциала Конституции РФ.

3. Зорькин В.Д. Социальное государство в России: проблемы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1.
4. Концепции развития российского законодательства / под ред. и с предисл. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010.
5. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004.
6. Мозолин В.П. Роль гражданского законодательства в регулировании комплексных имущественных отношений // Журнал российского права. 2010. № 1.
7. Нормотворческая юридическая техника / Отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2011.
8. Постников А.Е., Андриченко Л.В., Васильев В.И. и др. Концепция развития конституционного законодательства / Концепции развития российского законодательства. Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010.
9. Правовая реформа: концепции развития российского законодательства / под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 1995.
10. Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика / Отв. ред. С.В. Поленина. М., 2006.
11. Правосудие в современном мире / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М., 2012.
12. Серков П.П. Административная ответственность в Российском праве. Современное осмысление и новые подходы. М., 2012.
13. Терещенко Л.К. Концепция развития информационного и телекоммуникационного законодательства / Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010.
14. Тиунов О.И., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Влияние норм международного права на развитие национального законодательства // Журнал российского права. 2010. № 6.
15. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007; Публичные услуги и право / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007.
16. Тихомиров Ю.А., Черногор Н.Н., Цирин А. М. и др. Юридическое прогнозирование: понятие и особенности // Правовые проблемы научного прогресса. М, 2010.
17. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.
18. Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7.
19. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005.
20. Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12.
21. Чиркин В.Е. Социальное государство: юридические индикаторы // Российский юридический журнал. 2007. № 4.
22. Эффективность законодательства и современные юридические технологии. М., 2009; Правовой мониторинг: Научно-практическое пособие. М.: ИД «Юриспруденция», 2009; Мониторинг законодательства о лесах и животном мире: Научно-практическое пособие. М, 2011.
23. Юридическая техника. Учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009.
24. Smend R. Constitution and constitutional law (1928) // Weimar: a jurisprudence of crisis. Berkely, Los Angeles, London, 2000.

References (transliteration):

1. Administrativnaya reforma v Rossii / Pod red. S.Ye. Naryshkina, T.YA. Khabriyevoy. M., 2006.
2. Doktrinalnyye osnovy yuridicheskoy tekhniki / Otв. red. N.A. Vlasenko. M., 2010.
3. Zorkin V.D. Sotsialnoye gosudarstvo v Rossii: problemy realizatsii / / Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye. 2008 goda. № 1.
4. Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatelstva / pod red. i s predisl. T.YA. Khabriyevoy, YU.A. Tikhomirova. M., 2010.
5. Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatelstva / pod red. T.YA. Khabriyevoy, YU.A. Tikhomirova, YU.P. Orlovskogo. M., 2004.

6. Mozolin V.P. Rol grazhdanskogo zakonodatelstva v regulirovanii kompleksnykh imushchestvennykh otnosheniy // Zhurnal rossiyskogo prava. 2010 goda. N 1.
7. Normotvorcheskaya yuridicheskaya tekhnika / Otv. red. N.A. Vlasenko. M., 2011.
8. Postnikov A.Ye., Andrichenko L.V., Vasilyev V.I. i dr. Kontseptsiya razvitiya konstitutsionnogo zakonodatelstva / Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatelstva. Pod red. T.YA. Khabriyevoy, YU.A. Tikhomirova. M.: Eksmo, 2010.
9. Pravovaya reforma: kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatelstva / pod red. L.A. Okunkova, YU.A. Tikhomirova, YU.P.Orlovskogo. M, 1995.
10. Pravovaya sistema Rossii v usloviyakh globalizatsii i regionalnoy integratsii: teoriya i praktika / Otv. red. S.V. Polenina. M., 2006.
11. Pravosudiye v sovremennom mire / Pod red. V.M. Lebedeva, T.YA. Khabriyevoy. M., 2012.
12. Serkov P.P. Administrativnaya otvetstvennost v Rossiyskom prave. Sovremennoye osmysleniye i novyye podkhody. M., 2012.
13. Tereshchenko L.K. Kontseptsiya razvitiya informatsionnogo i telekommunikatsionnogo zakonodatelstva / Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatelstva / Pod red. T.YA. Khabriyevoy, YU.A. Tikhomirova. M.: Eksmo, 2010.
14. Tiunov O.I., Kashirina A.A., Morozov A.N. Vliyaniye norm mezhdunarodnogo prava na razvitiye natsionalnogo zakonodatelstva // Zhurnal rossiyskogo prava. 2010 goda. N 6.
15. Tikhomirov YU.A. Upravleniye na osnove prava. M, 2007;. Publichnyye uslugi i pravo / Pod red. YU.A. Tikhomirova. M., 2007.
16. Tikhomirov YU.A., Chernogor N.N., Tsirin A.M. i dr. Yuridicheskoye prognozirovaniye: ponyatiye i osobennosti // Pravovyye problemy nauchnogo progressa. M, 2010.
17. Khabriyeva T.YA. Korruptsiya i pravo: doktrinalnyye podkhody k postanovke problemy // Zhurnal rossiyskogo prava, 2012. № 6.18. Khabriyeva T.YA. Nauchno-pravovyye problemy protivodeystviya korruptsii // Zhurnal rossiyskogo prava. 2012. № 7.
18. Khabriyeva T.YA., Chirkin V.Ye. Teoriya sovremennoy konstitutsii. M., 2005.
19. Chikrin V.Ye. Konstitutsiya i sotsialnoye gosudarstvo: yuridicheskiye i fakticheskiye indikatory // Zhurnal rossiyskogo prava. 2008. № 12.
20. Chirkin V.Ye. Sotsialnoye gosudarstvo: yuridicheskiye indikatory // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2007. № 4.
21. Effektivnost zakonodatelstva i sovremennyye yuridicheskiye tekhnologii. M, 2009; Pravovoy monitoring: Nauchno-prakticheskoye posobiye. M.: ID «Yurisprudentsiya», 2009; Monitoring zakonodatelstva o lesakh i zhivotnom mire. Nauchno-prakticheskoye posobiye. M., 2011.
22. Yuridicheskaya tekhnika. Uchebnoye posobiye po podgotovke zakonoprojektov i inykh normativnykh pravovykh aktov organami ispolnitelnoy vlasti / Pod red. T.YA. Khabriyevoy, N.A. Vlasenko. M., 2009.