

УДК 34(470)

*Шабуров А. С.
Shaburov A. S.*

**«РАЗВИТИЕ» И «СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ» ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:
ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ**

**“DEVELOPMENT” AND “IMPROVEMENT” OF LEGISLATION:
RELATIONS BETWEEN CONCEPTS**

В работе проведен сравнительный анализ категорий «развитие» и «совершенствование» применительно к российскому законодательству, раскрыта их сущность и содержание. Проанализировано состояние современного российского законодательства, определены пути и способы его улучшения.

The paper compares the concepts of “development” and “improvement” in respect of the Russian Legislation, reveals their essence and content. The state of the modern Russian Legislation is analyzed, ways and means of its improvement are determined.

Ключевые слова: право, законодательство, развитие, совершенствование, юридическая техника, закон, нормативный акт, законность, правотворчество, применение права, реализация права.

Keywords: law, legislation, development, improvement, legal writing, law, normative act, lawfulness, law-making, enforcement of law, realization of law.

Кардинальные социально-экономические, идеологические и политические преобразования, происходящие в России, потребовали принципиального изменения действующего законодательства. За последние годы законодательство России в значительной мере обновилось, увеличилось в объеме. К сожалению, количественный рост законодательства не привел к повышению эффективности правового регулирования. Одной из причин этого является недостаточно высокое качество обновленного законодательства. Это проявляется в юридико-техническом несовершенстве многих актов, несоблюдении правил законодательной техники, неполноте законодательного регулирования, пробелах в регламентации, нарушении требований процессуального характера и др. Поэтому перед юридической наукой и законодательной практикой в современных условиях на первое место встает задача не увеличения количества нормативных актов, а улучшение, повышение их качества и эффективности.

Исследователи при рассмотрении процесса и характера изменения законодательства определяют его терминологически либо как «совершенствование», либо как «развитие», отождествляя эти категории и по форме, и по содержанию.

В действительности же и содержание, и сущность указанных видов правовой деятельности различны. При анализе изменений в законодательстве их следует трактовать не как обновления, а как совершенствование, под которым понимается процесс, направленный на постепенное улучшение состояния явления.

В литературе подчеркивалось, что теория совершенствования законодательства состоит в том, что она аккумулирует в себе все наиболее важные знания о праве, все многочисленные правовые теории. Подчеркивая значимость категории совершенствования законодательства, С. Г. Дробязко характеризует ее не как концепцию, теорию, а именно как учение. Теория совершенствования законодательства, по мнению автора, – «это основанный на сущностном понимании права относительно замкнутый круг знаний о тенденциях законодательства в русле закономерностей функционирования права как универсальной (интегративной) систе-

мы, регулирующей наиболее важные подконтрольные обществу и государству отношения в конкретно складывающихся условиях по пути социального прогресса» [9, с. 325].

К сожалению, до сих пор в отечественном правоведении наука совершенствования права развивалась недостаточно, о чем свидетельствуют и отмеченные исследователями недостатки действующего законодательства. Сегодня перед законодателем и наукой стоит задача разработки научной концепции законодательной деятельности, включающей весь комплекс юридических, социальных и политических проблем. Должна быть создана научная теория совершенствования законодательства и разработана практика ее применения. Она должна включать в себя как оценку действующего законодательства, выявление его проблем и противоречий, так и определение направлений и средств его совершенствования.

В юридической науке достаточно подробно исследованы вопросы понятия права, правового регулирования в целом, соответствующей юридической деятельности и различных ее видов, проблемы законности и правопорядка. Однако сегодня встает задача юрисконсультантского анализа права, правового регулирования в целом с позиций объединения различной юридической деятельности (правотворчества, правоприменения, правореализации), а также правопонимания в едином научном комплексе, что предполагает научный анализ явления в рамках категории «совершенствования законодательства».

Вопросы совершенствования права, законодательства как раз и связаны с постоянным поддержанием соответствующего качества законодательства, с эффективным использованием юридико-технических средств и приемов, соответствующих принципов и правил законодательства, обеспечивающих его качество и уровень эффективности.

В литературе подчеркивалось, что «необходимыми условиями эффективного законодательства, гарантирующего действенность правового регулирования, является совершенствование процесса принятия законов, обеспечение наиболее полного соответствия законодательных решений назревшим потребностям развития российского общества» [12, с. 55]. Одним из путей повышения качества нормативных актов, условий их совершенствования является четкая процедура их принятия, к сожалению, отсутствующая даже для принятия федеральных законов. Сегодня стоит задача конкретного и полного закрепления законодательной процедуры на всех стадиях, что предполагает наличие разработанной программы проведения законодательных работ, их планирования и требует не только совершенствования законодательной практики, но развития ее научных основ. Однако полноценная программа по совершенствованию всего действующего законодательства России не разработана, ведутся лишь работы по совершенствованию различных его отраслей [6].

С других позиций следует рассматривать проблемы изменения законодательства, связанные с его постоянным развитием. Под развитием в науке понимается необратимое, направленное, закономерное изменение материальных и идеальных объектов, их универсальных свойств. В результате развития возникает новое качественное состояние объекта, его состава или структуры [16, с. 537]. То есть в отличие от «совершенствования» «развитие» законодательства предполагает не количественные, а качественные изменения. Применительно к праву речь идет не о только (и не столько) о развитии формы, качества правовых актов, а о качестве самого права, его содержания, характере правового регулирования на соответствующем этапе развития государства и общества в целом. Признание прав человека, возрастание роли частного права в регулировании имущественных отношений повлекли за собой децентрализацию правового регулирования, повышение роли договоров, различных форм преодоления пробелов и противоречий и т. д. Появилась необходимость в четком нормативном закреплении всех субъектов правотворческой деятельности, их взаимоотношений в процессе правотворчества. Развитие законодательства потребовало четкого определения предмета правового регулирования, его сферы, а также порядка использования различных методов, способов, средств и режимов регулирования.

Естественно, что изменения в законодательстве могут дать не только положительный, но и негативный эффект. Несвоевременные, не отражающие характер общественных отно-

шений правовые предписания, могут привести к их усложнению, появлению негативных явлений, снижению темпов общественного развития. Такие акты порождают противоречия, пробелы, не обеспечивают достижения целей законодателя, снижают темпы и эффективность правового регулирования. Следовательно, когда говорят о развитии законодательства, речь идет о его сущностной, содержательной составляющей, его актуальности и эффективности в определенных исторических условиях. Развитие законодательства более всего связано с характеристикой правовой системы в целом, спецификой правового регулирования и его механизме. Этим оно отличается от содержания совершенствования законодательства, предполагающего улучшение его юридико-технической стороны, процессуальных особенностей, различных видов юридической деятельности.

В отечественном правоведении проблемам развития законодательства уделено значительно больше внимания, нежели вопросам его совершенствования. Значительный вклад в исследование проблем развития законодательства внес Ю. А. Тихомиров [14]. Сотрудники Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации разрабатывают и систематически публикуют концепции развития российского законодательства. Этой важной проблеме посвящаются научные конференции, по материалам которых публикуют научные сборники и монографии [1]. Однако многие вопросы научно-методического и практического характера не проработаны до сих пор. Как показывает практика, проблемы совершенствования и развития законодательства можно решать, связав их с проблемами планирования, прогнозирования, интеграции, консолидации правовых актов. Сегодня перед законодателем стоит задача разработки концепции законодательной деятельности, включающей весь комплекс юридических, социальных и политических проблем. Для этого необходимо формирование национальной теории совершенствования законодательства, включающей как оценку действующего законодательства, выявление его проблем и противоречий, так и определение направлений его совершенствования.

Ю. А. Тихомиров еще в 2004 г. обратил внимание на необходимость разработки государственной программы законодательных работ [7, с. 27], 07.10.2009 Советом по кодификации гражданского законодательства была одобрена Концепция развития гражданского законодательства. К сожалению, дальнейшая работа в этом направлении не получила развития.

Центральным звеном в развитии различных социальных систем является планирование как деятельность, связанная с постановкой целей, задач и будущих действий. Поскольку правовое регулирование, в частности, правотворчество как его важнейшая форма является важнейшей сферой государственно-властной деятельности, его развитие возможно только в условиях научно обоснованного прогнозирования с анализом возможных последствий принимаемых актов. Еще в середине 70-х годов правоведа писали, что «планировать законодательный процесс не только можно, но и необходимо, ибо без этого невозможна содержательная, качественная работа в области принятия законов» [8, с. 42]. Естественно, что подобная деятельность требует определения и нормативно-правового закрепления разработанной правовой политики, которая, к сожалению, в России отсутствует (подобная концепция разработана, например, в Республике Казахстан [5]).

Для достижения целей, определяемых правовой политикой, важное значение имеет общий план подготовки проектов нормативных актов. Встает вопрос о юридическом характере плана, его юридической силе. В литературе было высказано предположение, что акт подготовки проектов нормативных актов должен быть документом, не имеющим юридической силы [4, с. 71]. На наш взгляд, подобный вывод является ошибочным, ибо он не в полной мере отражает роль права, правового регулирования и правотворчества в развитии общественных отношений, поскольку если речь идет о реализации определяемых правом основополагающих направлений развития страны, то они должны получить законодательную регламентацию. Неслучайно, необходимость планирования законодательной деятельности не только подчеркнута юридической наукой, подтверждена практикой, но и получила нормативное за-

крепление в правовых системах некоторых государств, например, в Белоруссии указанная деятельность осуществляется в рамках Комиссии совершенствования законодательства Республики Беларусь, созданной и одобренной Указом Президента Республики от 10 апреля 2002 г. № 205.

Одна из идей, положенных в основу концепции развития российского законодательства и его совершенствования заключается в том, чтобы связать воедино процесс правопонимания, правотворчества, правореализации и правоприменения. Решение этой задачи могло бы быть осуществлено путем принятия комплексных актов, закрепляющих основные вопросы права и правового регулирования, методики и направлений развития законодательства. В частности, это можно было бы осуществить в рамках единого комплексного закона о нормативных актах. В литературе уже был поставлен вопрос о необходимости принятия сводного акта, своего рода «закона о законах» [2, с. 391–392].

Опыт правотворческой деятельности, развитие ее научных основ подтверждают острую необходимость и возможность принятия специального закона о нормативных актах. К сожалению, несмотря на научное обоснование необходимости принятия такого закона, в Российской Федерации он не принят до сих пор. Достаточно вспомнить, что проект такого федерального закона был разработан и внесен в Государственную Думу и 11.11.1996 принят в первом чтении, причем гл. III (ст. 16–20) была специально посвящена планированию нормотворческой деятельности. Однако дальнейшая работа над проектом не проводилась, а 12 апреля 2004 г. Постановлением Государственной Думы он был вообще отклонен [10].

Несмотря на его необходимость, имеющиеся научные разработки в этом направлении и наличие инициативных проектов [3], вопрос о работе над подобным актом остается открытым. Поэтому и работа по развитию российского законодательства, его совершенствованию осуществляется неорганизованно, стихийно, порождая пробелы и противоречия.

Отдельными субъектами Российской Федерации подобные законы были приняты и показали свою эффективность. В частности, в Свердловской области еще в 1999 г. был принят и успешно действует областной закон «О правовых актах в Свердловской области» [11].

Таким образом, четкое разграничение категорий «развитие законодательства» и «совершенствование законодательства», определение их содержания, принципов, реализация в практической деятельности и правотворческой практике позволяет наметить и развить основные направления законодательной деятельности, определить ее необходимые формы, усовершенствовать законодательную практику, что обеспечит повышение качества и эффективность действующего законодательства.

Литература

1. Законодательство России в XXI веке : материалы науч.-практич. конф. 17 октября 2000 г. М. : Городец, 2002.
2. Законотворчество в Российской Федерации : науч.-практич. и учеб. пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М. : Формула права, 2000. 608 с.
3. Казьмин И. Ф., Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н. Инициативный проект закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» // Государство и право. 1992. № 7. С. 76–86.
4. Ковачев Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства: вопросы теории. М. : Юрид. лит., 1977.
5. Концепция правовой политики Республики Казахстан 2010–2020 гг. Астана, 2009. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/>.
6. Концепция развития гражданского законодательства РФ. М. : Статут, 2009. 160 с.
7. Концепции развития российского законодательства. М. : Городец, 2004.
8. Кором М. Актуальные вопросы законодательства в ВНР // Сов. государство и право. 1978. № 2.

9. Общая теория права : пособие / В. А. Абрамович и др. ; под ред. С. Г. Дробязко, С. А. Калинина ; БГУ. Минск : Четыре четверти, 2014. 416 с.
10. О нормативных правовых актах Российской Федерации : проект федер. закона № 96700088-2 // НТЦ Система. URL: <http://www1.systema.ru/>.
11. О правовых актах в Свердловской области : закон Свердл. области от 10 марта 1999 г. № 4-ОЗ // Обл. газ. 2017. № 67.
12. Пиголкин А. С., Абрамова А. И., Рахманина Т. Н., Студеникина М. С., Чернобель Г. Т., Юртаева Е. А. Современные тенденции законодательного творчества // Концепции развития рос. законодательства. М. : Городец, 2004. С. 54–76.
13. Рафалюк Е. Е. Концепция законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журн. рос. права. 2012. № 8. С. 121–125.
14. Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития российского законодательства // Концепции развития рос. законодательства. М. : Городец, 2004. С. 9–54.
15. Тихомиров Ю. А., Хабриева Т. Я. Концепции развития российского законодательства. М. : ИЗиСП, 2014. 128 с.
16. Философ. энцикл. слов. 2-е изд. М. : Сов. энцикл., 1989. 840 с.