

Н. Н. Черногор²

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ

Пространство БРИКС открывает широкие перспективы для диалога культур государств-участников. Одним из каналов этого диалога являются правовая наука и, в частности, юридическая компаративистика. Предметов для сравнительно-правовых исследований, в том числе осуществляемых совместно учеными разных стран-участников, предостаточно. Например, реализован совместный проект по изучению состояния и перспектив законодательного регулирования интернет-пространства стран БРИКС, а также проблем обеспечения кибербезопасности³. Есть множество других

тем, связанных с законодательством, в том числе предполагающих выход на фундаментальные проблемы научного знания о праве и законе.

В их числе проблематика культуры законотворчества и законодательного регулирования, относительно частным, но важным сюжетом которой является установление особенностей национальных моделей законодательства. Научный поиск в этом направлении целесообразно начинать с осмысления и в определенной мере с переосмысления собственного опыта, установления специфики российского законодательства, модель которого, будучи в значительной степени юридически оформленной Конституцией РФ, до настоящего времени не имеет развернутой характеристики в правовой доктрине и остается в тени изучения динамики законодательства, процессов его нарастания и модернизации, тенденций в развитии⁴.

В данном случае имеется в виду материальная (реальная) модель⁵, которая, в отличие от идеальных (созданных в результате абстракции, идеализации явлений или процессов, нередко предшествующих их практическому воплощению), есть форма отражения правовой действительности, созданная в результате наблюдения. Она выступает не абстракцией по отношению к объ-

² Советник директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор РАН, Почетный работник науки и высоких технологий РФ. Автор более 100 научных и методических публикаций, в т. ч.: «Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления», «Мониторинг конституции и его инструментальная роль», «Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики» (в соавт.), «Право в условиях цифровой реальности» (в соавт.), «Будущее права. Наследие академика В. С. Степина и юридическая наука» (в соавт.), «Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды» (в соавт.) и др. Эксперт РАН, член Научного совета РАН по философии, истории, социологии, психологии и этики науки при Президиуме РАН, член Экспертного совета по праву и политологии Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования РФ, член рабочей группы президиума Совета по противодействию коррупции при Президенте РФ по взаимодействию со структурами гражданского общества. Отмечен благодарственным письмом Президента РФ, почетными грамотами Правительства РФ, Российской академии наук, Министерства цифрового развития и массовых коммуникаций РФ, Ассоциации юристов России, благодарностями председателей Государственной Думы РФ, Совета Федерации, Уполномоченного по правам человека, медалями Прокуратуры РФ и МВД РФ.

³ Киберпространство БРИКС: правовое измерение : моногр. / И. И. Шувалов, Т. Я. Хабриева, Ф. Цзинжу [и др.] ; отв. ред.

Д. Руйпин, Т. Я. Хабриева ; сост. Ж. Фу, Н. М. Бевеликова. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017.

⁴ Научные концепции развития российского законодательства : моногр. / В. Р. Авхадеев, Е. Г. Азарова, Л. В. Андриченко [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. 8-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2024. Однако в заявленном ракурсе отечественное законодательство еще не нашло отражения в дисциплинарной онтологии, что и объясняет основную идею и замысел настоящей статьи.

⁵ Данное уточнение представляется необходимым в силу видового многообразия моделей в юриспруденции и принципиальных отличий между ними. См. подробнее: *Черданцев А. Ф.* Логико-языковые феномены в юриспруденции : моногр. М., 2012 ; *Безруков А. С.* Правовая модель как инструмент юридической науки и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008 ; и др.

екту, а неким результатом реального воплощения конституционных установлений (нормативной модели законодательства) в государственно-правовой практике, их практической реализации в правовом порядке под влиянием всей совокупности объективных условий и субъективных факторов общественного и конституционно-го развития.

Сформированная десятилетиями рациональная картина российского законодательства позволяет определить наиболее существенные свойства и черты его модели, отражающие в том числе ее сущностные, структурные и функциональные стороны¹. Характеристика данной модели в силу ее специфики не может быть ограничена обобщением или интерпретацией конституционных положений, касающихся законодательства², и сведена к так называемой его нормативной модели, так как одни ее черты и свойства нормативно заданы Конституцией, а другие сформированы в процессе развития законодательской практики (рассмотрение первых без учета вторых приведет к существенному искажению данной модели в ее рациональном описании и получению недостоверных научных результатов). По своей природе данная модель является *сложной, открытой, динамичной и гомоморфной (незавершенной, неполной)*.

Сложность данной модели состоит в том, что она отражает разные стороны законодательства: сущностную, структурную и функциональную. Сущностная сторона раскрывается через характеристику законодательства как инструмента государственного регулирования, формы права и средства реализации конституционных положений. Специфика содержательного наполнения данной характеристики состоит в том, что она базируется на двух генеральных идеях: идее правового закона, в которой содержательные характеристики равной меры справедливости увязываются с формально-юридической определенностью, всеобщностью и общеобязательностью³, и так называемого узкого подхода к пониманию законодательства (что продиктовано принципом правового государства и необходимостью предотвращения подмены закона подзаконными актами или умаления его роли в жизни общества)⁴.

¹ В познавательных целях могут быть построены одноименные виды моделей: см., например: *Черданцев А. Ф.* Указ. соч. С. 220.

² По разным подсчетам, в Конституции РФ содержится более 70 отсылок, которые пролагают путь к принятию законов, требуемых для реализации ее положений, в том числе отсылки к федеральным конституционным законам есть в 12 статьях, федеральным законам — более чем в 50, просто к законам (то есть без указания на конкретный акт) — в 12 статьях. Если же брать положения ст. 71–72, определяющих компетенцию РФ и предметы совместного ведения РФ и ее субъектов, и ориентироваться на то, что для их реализации также нужны федеральные законы, потребность в таких актах возрастает примерно вдвое. Только в сферах совместного ведения предполагается от 40 до более чем 70 законов федерального уровня. См., например: *Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. Гл. 4: Современные проблемы Конституции Российской Федерации. 2-е изд. М., 2000. URL: <https://constitution.garant.ru/science-work/modern/1776651/chapter/bab98b384321e6e745a56f88cbbe0486/> (дата обращения: 15.05.2024).

³ *Бондарь Н. С.* Гармонизация юридических и нравственно-этических начал Конституции: практика конституционного правосудия // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 1 (61). С. 10.

⁴ *Тихомиров Ю. А.* Общая концепция развития российского законодательства // Концепция развития российского законода-

Российская модель предполагает сложную структуру законодательства и иерархию актов, его составляющих. Данная черта отчетливо проявляется, во-первых, в ранжировании законодательных актов (законы РФ о поправке к Конституции, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ в их видовом многообразии), установлении соотношения и связей между ними, общих и специальных функций в государственно-правовом регулировании и правовой системе. Во-вторых, в соединении отраслевого и комплексного регулирования (воплощении «симбиоза» отраслевого и функционального подходов к построению системы законодательства), который изначально заложен в тексте Конституции. Ярким примером служат ст. 71–72 Основного закона, определяющие, наряду с предметами ведения Российской Федерации и ее субъектов, сферы предметов законодательного регулирования. Конституционные положения отражают методологический плюрализм в структурировании системы законодательства и служат нормативной основой для ее перманентного развития посредством усложнения структуры традиционных отраслей законодательства, в которых за прошедшее время сложились относительно обособленные подотрасли (например, в сфере конституционного регулирования — избирательное законодательство, в сфере административного — законодательство о техническом регулировании и т. д.), формирования новых комплексных отраслей законодательства, возрастания их значения в рамках традиционных отраслей законодательства нормативных правовых актов, имеющих комплексную, смешанную правовую природу (например, в гражданском законодательстве — акты об акционерных обществах и некоторых других видах юридических лиц)⁵.

Наконец, функциональная сторона рассматриваемой модели отражает направления воздействия законодательства на общественные отношения, его связи с другими инструментами социальной регуляции, социально-экономическими, политическими и другими процессами.

Одна из особенностей модели российского законодательства состоит в ее открытости к внешнему воздействию международного права, с одной стороны, и влиянию актов стратегического планирования — с другой. Так, положения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ поддерживают канал проникновения в российское законодательство и правовую систему наднациональных правил, закрепленных в международных договорах. Верховенство Конституции обеспечивает необходимые границы такого проникновения и устойчивость правовой системы, минимизирует риски потенциально возможных конфликтов и коллизий. В то же время акты стратегического планирования во многом определяют динамику законодательства, задают векторы и тренды в его развитии. Соответствующее влияние хорошо иллюстрирует практика реализации, например, Концепции долгосрочного социально-экономи-

тельства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004.

⁵ *Мозолин В. П.* Роль гражданского законодательства в регулировании комплексных имущественных отношений // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 26–31.

ческого развития Российской Федерации на период до 2020 года, Программы «Цифровая экономика», Указа Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» и др.

Динамика и «доставание» рассматриваемой модели обеспечиваются практикой развития законодательства, что требует осмысления всего жизненного цикла данной модели, а для этого — комплексного использования методологического инструментария позитивизма, социологической юриспруденции и синергетики. Опыт показал подвижность структуры и иерархии законодательства, что проявилось, в частности, в установлении приоритета ряда кодексов Российской Федерации над другими федеральными законами без прямых конституционных указаний на это¹, определении отраслевой структуры законодательства подзаконным актом (Указом Президента РФ²), эволюции некоторых специальных законов. Например, Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» существенно отличается от ранее принятых аналогичных по цели и статусу законов. Большинство ранее принятых законов о поправке к Конституции РФ (три из четырех) содержали только сами поправки и в своем тексте воспроизводили процедуру ст. 136 Основного закона. Всего один из них включал своего рода переходные положения, обеспечивающие стабильность правового регулирования и функционирования органов публичной власти, но не затрагивающие ключевых основ правовой системы и конституционно-правовой практики России³. Закон 2020 года содержит разнообразные нормы как материального, так и процессуального характера, вводит новые конституционные понятия, категории, институты и условия вступления в силу Закона о поправке. Они расширяют состав форм непосредственной демократии, конституционного нормоконтроля и легитимации конституционных изменений. Кроме этого, Закон дает

основания зафиксировать вектор эволюции данного вида законов, который характеризуется последовательным усложнением его предмета, структуры и содержания, а также индивидуализацией законодательного регулирования — тенденция, свойственная развитию российского законодательства в последние 10–15 лет⁴. Тенденция, присущая текущему законодательству, нашла отражение в Законе о поправке 2020 года⁵.

Российская модель законодательства демонстрирует вектор развития в сторону усиления свойств изоморфной (завершенной, полной) модели, однако констатировать факт ее перехода в это качественное состояние как состоявшийся преждевременно. Безусловно, трудно не заметить, что модель российского законодательства «достроена» до необходимых практике кондиций. В то же время потенциал ее развития не исчерпан. Она по-прежнему открыта к внешнему воздействию и имеет перспективу к дальнейшей модернизации. Уже обозначились возможные направления предстоящей модификации, которые связаны с усилением роли в системе российского права и законодательства так называемых циклических правовых массивов⁶, развитие которых может привести к трансформации системы законодательства, а также с механизацией законодательства и сопряженными с ней изменениями формы законодательных актов, связей между ними, форм и способов систематизации.

Можно констатировать, что, несмотря на высокую динамику законодательства, реализована его модель, обладающая значительной устойчивостью, отражающая основополагающие правовые принципы и положения программного характера; конституционные характеристики Российского государства; роль и функции закона в правовом регулировании; жесткую иерархию нормативных правовых актов и подвижность критериев в определении предмета законодательного регулирования; отечественные традиции и новации в области структурирования законодательных массивов, систематизации законодательства, обеспечения его конституционности.

¹ См., например: Гражданский кодекс РФ (ст. 3), Трудовой кодекс РФ (ст. 5).

² Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 года № 2171 «Об Общеправовом классификаторе отраслей законодательства» // Президент России : [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/5034> (дата обращения: 15.05.2024).

³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Президент России : [сайт]. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201402060001.pdf> (дата обращения: 15.05.2024).

⁴ Власенко Н. А. Индивидуализация как закономерность развития современного российского законодательства // Журнал российского права. 2015. № 12. С. 11–17.

⁵ Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020. С. 235–236.

⁶ См. подробно: Хабриева Т. Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 5–18.