

Н. Н. Черногор,

Профессор РАН, доктор юридических наук, профессор

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ

Пространство БРИКС отрывает 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 кибербезопасности¹. Есть множество других тем, связанных с законодательством, в том числе предполагающих выход 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

¹ Киберпространство БРИКС: правовое измерение: монография / И.И. Шувалов, Т.Я. Хабриева, Фэн Цзинжу и др.; отв. ред. Дэн Руйпин, Т.Я. Хабриева; сост. Жун Фу, Н.М. Бевеликова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017.

доктрине и остается в тени изучения динамики законодательства, процессах его нарастания и модернизации, тенденциях в развитии².

В данном случае имеется в виду материальная (реальная) модель³, которая в отличие от идеальных моделей (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 объекту, а некоторым результатом реального воплощения конституционных установлений (нормативной модели законодательства) в государственно-правовой практике, их практической реализации и развития в правопорядке под влиянием всей совокупности объективных условий и субъективных факторов общественного и конституционного развития.

Сформированное десятилетиями рациональная картина российского законодательства позволяет определить наиболее существенные свойства и черты его модели, отражающие, в том числе, ее сущностные, структурные и функциональные стороны⁴. Характеристика данной модели в силу ее специфики не может быть ограничена обобщением или интерпретацией конституционных положений, касающихся законодательства⁵, и сведена к так

² См. Научные концепции развития российского законодательства: монография / В.Р. Авхадеев, Е.Г. Азарова, Л.В. Андриченко и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – 8-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2024. Однако в заявленной ракурсе отечественное законодательство еще не нашло отражение в дисциплинарной онтологии, что и объясняет основную идею и замысел настоящей статьи).

³ 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: монография. М., 2012; Безруков А.С. Правовая модель как инструмент юридической науки и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008; и др.

⁴ В познавательных целях могут быть построены одноименные виды моделей: см., например: Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции: монография. С. 220.

⁵ 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 (т.е. без указания на конкретный акт) – в 12 статьях. Если

называемой его нормативной модели, т.к. одни ее черты и свойства нормативно заданы Конституцией, другие сформированы в процессе развития законотворческой 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, 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 общеобязательностью⁶ 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 общества⁷).

же брать положения статей 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: 2-е изд. М., 2000 / Глава 4 Современные проблемы Конституции Российской Федерации // <https://constitution.garant.ru/science-work/modern/1776651/chapter/bab98b384321e6e745a56f88cbbe0486/>

⁶ См.: Бондарь Н.С. Гармонизация юридических и нравственно-этических начал Конституции: практика конституционного правосудия // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 1(61). С. 10.

⁷ См., например: Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004.

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, возрастание 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 лиц⁸).

Наконец, функциональная сторона рассматриваемой модели отражает направления воздействия законодательства на общественные отношения, его

⁸ См., например: Мозолин В.П. Роль гражданского законодательства в регулировании комплексных имущественных отношений // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 26-31.

связи с другими инструментами социальной регуляции, социально-экономическими, политическими и другими процессам.

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 части 4 ст.15 Конституция РФ поддерживают канал проникновения в российское законодательство и правовую систему наднациональных правил, закрепленных в международных договорах. Верховенство Конституции обеспечивает необходимые границы такого проникновения, 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-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., Программы «Цифровая экономика», Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» и др.

Динамика и «достраивание» рассматриваемой модели обеспечивается 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 в структуре и иерархии законодательства, что проявилось, в частности, в установлении приоритета ряда кодексов Российской Федерации над другими федеральными законами без прямых конституционных указаний на это⁹, определение отраслевой структуры законодательства подзаконным актом (Указом Президента РФ¹⁰), эволюцию некоторых специальных законов. Например,

⁹ См., например: Гражданский кодекс РФ (ст. 3); Трудовой кодекс РФ (ст. 5).

¹⁰ Указ Президента РФ от 16.12.1993 № 2171 «Об Общеправовом классификаторе отраслей законодательства».

Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 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 России¹¹. Закон 2020 г. 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 – тенденцией, свойственной развитию российского законодательства в последние 10–15 лет.¹² Тенденция, присущая текущему законодательству, нашла отражение в Законе о поправке 2020 г.¹³

Российская модель законодательства демонстрирует вектор развития в сторону усиления свойств изоморфной (завершенной, полной) модели, однако констатировать факт ее перехода в это качественное состояние как

¹¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».

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

¹³ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020. С.235-236.

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 массивов¹⁴, развитие которых может привести к трансформации системы законодательства, а также 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.

¹⁴ См.: подробно: Хабриева Т. Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 5-18.