

---

УДК 340.136

**Д.В. Горожанкина**

кандидат юридических наук  
доцент кафедры государственного  
управления и кадровой политики  
Уральский институт ГПС МЧС России  
Екатеринбург, Российская Федерация  
E-mail: dianagor@yandex.ru

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СОВРЕМЕННОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

**Аннотация:** в работе обращено внимание на внушительный объем нормативных предписаний, а также на необходимость систематизации правового материала, в целях повышения эффективности системы отечественного законодательства. В современных условиях предложено обратить внимание на исторический опыт и «...ликвидировать третий период...период разброда, распада, шатания» для наведения порядка в российском законодательстве.

**Ключевые слова:** законодательство, пробел в законе, коллизии законов, систематизация законодательства.

Совершенствование современного законодательства процесс долговременный, но при этом, как показывает практика, слабоэффективный. Проблемам пробелов и коллизии в праве, юридико-лингвистической неопределенности посвящено много научных трудов, причем временной диапазон в несколько веков, весьма впечатляет. Начиная с Русской Правды, и по сей день, данная проблема весьма актуальна, и сдавать свои позиции явно не собирается. В чем же причина?!!! В правовой несостоятельности законотворцев, некомпетентности юристов практиков, отрицании исторического опыта в решении современных проблем, в намеренном нежелании государства эффективно регулировать общественные отношения посредством права или все же в пытливости русского ума и желании создать идеальный продукт, способный решить эту проблему раз и навсегда? Постараемся разобраться в этом вопросе.

Обратимся к статистике. В 2016 г. в Государственную Думу (далее – ГД) внесено 1491 законопроект, принято (одобрено) ГД 526, подписано Президентом РФ – 524 *законопроекта*; в 2017 г. в ГД внесено 1210 законопроекта, принято (одобрено) ГД 514, подписано Президентом РФ – 512 *законопроекта*; в 2018 г. в ГД внесено 1167 законопроекта, принято (одобрено) ГД 576, подписано Президентом РФ – 575 *законопроектов*<sup>1</sup>. Правительство Российской Федерации за этот же период издает около 10 000 правовых актов (за период 2013 –

---

<sup>1</sup> См.: Статистика законодательного процесса [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/> (дата обращения 16.12.2018).

начало 2019 г. опубликовано 21835 правовых актов)<sup>1</sup>. Элементарный анализ цифр, позволяет сделать следующий вывод: ежегодно российский законодательный массив пополняется новым продуктом правотворческой деятельности, который необходимо упорядочить. Заметим, что изданием правовых актов помимо законодательной власти занимается и исполнительная власть.

В январе 2015 г. на общественное обсуждение был представлен долгожданный законопроект «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»<sup>2</sup>, но к нашему огорчению данный законопроект не ставил задачу – радикально уменьшить выпуск нормативного мусора, предложить меры, хотя бы ограничивающие необузданное развитие нормативной индустрии. Соглашусь с мнением А.Г. Федорца<sup>3</sup>, что некоторая неявная концепция в законопроекте всё-таки присутствует. Авторы законопроекта исходили из необходимости фактического улучшения совершенно запущенного, запутанного и противоречивого массива документов с неопределенным статусом, на языке правоведов именуемого «стройной системой нормативных правовых актов». Этот массив невозможно назвать не только системой, но даже и структурой. Поэтому основная концепция данного законопроекта сводится к изъятию правотворческих полномочий у

---

<sup>1</sup>См.: Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/signatoryauthority/government> (дата обращения 16.12.2018).

<sup>2</sup> Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (подготовлен Минюстом России) (не внесен в ГДФС РФ, текст по состоянию на 26.12.2014) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения 16.12.2018).

<sup>3</sup> Федорца А.Г. О нормативных правовых актах в Российской Федерации: научное издание. – М.: ИБТ, 2015 г. 100 с.

федеральных органов исполнительной власти. И это правильно и логично, исходя из функций исполнительной ветви власти.

Исследование историко-юридического развития, как России, так и зарубежных стран, показывает, что систематизация законодательства занимает одно из основных мест в юридической политике государства как властно-управленческой деятельности, направленной на развитие юридической сферы жизнедеятельности общества<sup>1</sup>.

Систематизация законодательства как разновидность правовой деятельности выражается в проведении работ по упорядочению действующих нормативных правовых актов и имеет своей целью придание законодательному массиву упорядоченного, четко структурированного характера, а также решения задач, связанных с развитием юридической (государственно-правовой) системы общества. Задачи, разрешаемые в ходе систематизации законодательства, можно сгруппировать по следующим направлениям: в сфере правотворчества и правоприменения – повышение эффективности правотворческой деятельности; обеспечение развития законодательства; обеспечение повышения качества нормативно-правовых актов (устранение противоречий, неточностей, повторов и пробелов и т.п.); обеспечение формирования внутренне единой системы законодательства на основе научно обоснованных критериев классификации нормативных правовых актов; создание условий для правильного толкования и качественной реализации нормативных

---

<sup>1</sup> Горожанкина Д.В., Марков А.А. К вопросу о технико-юридических и практических аспектах формирования и развития уголовно-процессуальное законодательство в политике и практике юридической деятельности Российского государства. // Вопросы управления. 2015. № 3 (34). С. 252-255.

правовых актов; содействие обеспечению законности и правопорядка; в сфере организации и распространения правовой информации – обеспечение официальной правовой информацией граждан, государственных и общественных структур; создание условий для оперативного поиска необходимого нормативно-правового материала на основе традиционных (издание актов систематизации законодательства на бумажных носителях) и (или) современных (обобщение и распространение правовой информации через программные и аппаратные средства) информационных технологий; содействие формированию единого информационно-правового пространства страны; в сфере формирования правосознания и правовой культуры – создание необходимой предпосылки целенаправленного правового просвещения и воспитания, а также формирования правосознания и правовой культуры общества; организация базы для проведения правовых исследований; обеспечение качественной подготовке специалистов, связанных в своей деятельности с правом (юристов, государственных служащих и др.)<sup>1</sup>. В своих исследованиях С.В. Кодан, неоднократно указывал на необходимость и целесообразность учитывать исторический опыт при решении проблем современности, но специфика русской ментальности такова, что ее можно охарактеризовать знакомой всем фразой – «мы наш мы новый мир построим». Вот и «строит». Причем, к строительству «нового мира» прилагают усилия даже те, кто вообще

---

<sup>1</sup> Кодан С.В. Акты систематизации законодательства: юридическая природа и место в системе источников Российского права. // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2008. Вып. 8 с. 386-401.

далек от правотворческой деятельности, порой их результаты можно наблюдать в абсурдных законопроектах.

Современная законодательная деятельность в России, осуществляемая в форме принятия нормативных правовых актов или внесения в них изменений, все чаще и чаще осуществляется без учета характера и специфики общественных отношений, которые регулируются указанными документами. Это приводит к созданию неэффективных правовых документов. В целях достижения эффективности правоприменительной деятельности смысл и содержание нормативных правовых актов должны однозначно пониматься в процессе реализации предписаний правовых норм, поскольку социальная функция права как регулятора общественных отношений выражается не просто в его наличии, а в динамичном функционировании и реализации<sup>1</sup>.

В теории права были сформулированы некоторые постулаты юридической техники, в частности, В.С. Нерсесянц выдвинул ряд требований юридической техники, относящихся к языку правовых актов. Одно из этих требований звучало следующим образом: «в тексте правового акта не должны использоваться словесные архаизмы и неологизмы, различные образные выражения, аналогии, метафоры, двусмысленные обороты речи и т.д.»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Балдин А.К. Юрико-лингвистическая неопределенность – коррупционная угроза правоприменительной практике // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 5. С. 166–170.

<sup>2</sup> Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М.: Издательство: НОРМА, 2002. С. 429.

Развитие правовой мысли в России находят свое отражение в постоянном совершенствовании различных федеральных законов, например, таких как Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации и других. Вопросы того, насколько они плохи или хороши, сейчас оставим в стороне и примем как данность лишь то, что они не совершенны, как и все остальное, что создано человеком. Даже после всех новаций мы имеем использование неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера в законодательной и правоприменительной практике. Который рассматривается как дефект правовой нормы и, в узком смысле, как коррупциогенный фактор, способствующий совершению коррупционных правонарушений, маскирующихся за счет возможности избирательного применения или неприменения правовых норм, отсутствия системы их реализации<sup>1</sup>. Формулировка закона и, тем более, изменений, вносимых в уже существующий закон, должна однозначно пониматься в процессе правоприменения. Право лишь тогда выполняет свою социальную функцию регулятора общественных отношений, когда осуществляется в реальной действительности. Жизнь норм права заключается не только и не столько в их наличии, сколько в функционировании, реализации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Горожанкина Д.В., Марков А.А. К вопросу о юридико-лингвистической неопределенности как проблеме юридической техники правовых актов. // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и правонарушениями. Барнаул. 2015. с.178-180.

<sup>2</sup> Бодров Н.Ф. Юридико-лингвистическая неопределенность новаций современного законодательства [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridiko-lingvisticheskaya-neopredelennost-novatsiy-sovremenno-go-zakonodatelstva-1> (дата обращения 16.12.2018).

Таким образом, правоприменительная практика, сформированная в условиях законодательной неопределенности, выражается в принятии неправомерных судебных решений.

Подводя итог, постараюсь ответить на поставленный вначале статьи вопрос. В чем же причина проблем современного российского законодательства, прошедшего «огонь, воду и медные трубы» по его совершенствованию?! Однозначно ответить нельзя. Много факторов влияет на решение данной проблемы. Исторический анализ показывает, что наша страна сильно отличается от других государств. Мы самобытны, причем в своих ошибках и заблуждениях тоже. У нашего народа пытливым ум и колоссальная энергия, это четко прослеживается по тому огромному количеству новых законов, которые ежегодно принимаются, независимо от того будут ли они в должной мере регулировать общественные отношения или нет. Мы искренне верим, что создадим идеальный продукт, взяв за основу зарубежное законодательство или пригласив иностранных специалистов. Многие российские ученые считают, что Россия практически всегда живет в период реформ, хотя, по мнению О. Уайльда, «в России возможно всё, кроме реформ».

На мой взгляд, пути решения вышеуказанной проблемы очевидны. Во-первых, необходимо расчистить правовое поле посредством упразднения такого правового института как «нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти»; во-вторых, ученым исследователям как можно скорее необходимо навести порядок в терминологии, иначе в ближайшем будущем современная юридическая наука может прекратить свое существование, а

единственным источником информации и средством организации общественной жизни останется юридическая практика; в-третьих, необходимо придать единообразие юридической практике, как деятельности компетентных субъектов по созданию правовых актов (форм (источников) права.

В заключение хочется напомнить ответ В.И. Ленина на вопрос «Что делать?» – «...ликвидировать третий период...период разброда, распада, шатания»<sup>1</sup>.

**D.V. Gorozhankina**

candidate of Law Sciences  
associate professor department of state  
management and personnel policy  
UISBS of EMERCOM of Russia  
Ekaterinburg, Russian Federation  
E-mail: dianagor@yandex.ru

## **IMPROVEMENT OF MODERN LEGISLATION OF RUSSIA: PROBLEMS AND SOLUTIONS**

### **Abstract**

In the work the attention is paid to the impressive volume of regulatory directions , as well as the need to systematize legal material in order to

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений, т. 5 с. 484, 485

---

increase the effectiveness of the system of domestic legislation. In modern conditions it is offered to pay attention to historical experience and "...to eliminate the third period ... the period of disorder, disintegration, vacillation" to restore order in Russian legislation.

**Keywords**

Legislation, the gap in the legal, conflict of laws, systematization of legislation.