

УДК 342.53

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ВЕРХОВЕНСТВА ЗАКОНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2020 г. Л. Г. Коновалова

Алтайский государственный университет, г. Барнаул

E-mail: vaskova82@yandex.ru

Поступила в редакцию 14.01.2020 г.

Аннотация. В статье рассматриваются позитивные моменты и современные проблемы реализации принципа верховенства закона в Российской Федерации, в т.ч. затрагиваются вопросы правового нигилизма, «волюнтаристского» правотворчества, критериев оценки эффективности законодательства, сбалансированности властных рычагов, обеспечивающих «справедливость» содержания законов. Проводится анализ наиболее распространенных в юридической науке предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации. Делается вывод о необходимости обеспечения стабильного законодательного регулирования и выработки механизмов целеполагания и атмосферы дискусионности при принятии нормативных правовых актов.

Ключевые слова: верховенство закона, конституционализм, законность, право, законотворчество, парламентаризм.

Цитирование: Коновалова Л.Г. Проблемы реализации принципа верховенства закона в Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 10. С. 67–80.

DOI: 10.31857/S102694520012232-6

PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE RULE OF LAW IN THE RUSSIAN FEDERATION

© 2020 L. G. Konovalova

Altai state University, Barnaul

E-mail: vaskova82@yandex.ru

Received 14.01.2020

Abstract. The article discusses the positive aspects and current problems of implementing the Rule of Law in the Russian Federation, including issues of legal nihilism, “voluntaristic” law-making, criteria for evaluating the effectiveness of legislation, and the balance of power levers ensuring “fairness” of the content of laws. The analysis of the most common in legal science proposals to improve the legislation of the Russian Federation is carried out. The conclusion is drawn about the need to ensure stable legislative regulation and the development of mechanisms for a more clear goal-setting and an atmosphere of debatability in the adoption of normative acts.

Key words: Rule of Law, constitutionalism, legality, law, lawmaking, parliamentarism.

For citation: Konovalova, L.G. (2020). Problems of implementing the Rule of Law in the Russian Federation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 10, pp. 67–80.

Принцип верховенства закона является одним из основополагающих принципов современной государственности. Он предполагает обязательное следование законам как нормативным правовым актам, принимаемым парламентом (или в результате прямого волеизъявления народа) по наиболее важным вопросам жизнедеятельности общества и государства, а также обладающего приоритетом над всеми подзаконными актами. При этом подразумевается, что закон должен быть правовым, т.е. справедливым, правильным, объективно необходимым. Поэтому зачастую названный принцип называется как принцип верховенства права или верховенства правового закона.

В современном варианте концепцию верховенства закона характеризуют уже не только нормативные признаки, адресованные к системе источников права, но и институциональные, направленные на установление требований к органам власти и защищающие права граждан. При всем многообразии подходов к таковым обычно причисляют: правовое правление, разделение властей, независимая система судебных органов, эффективность права, его стабильность, верховенство законной власти, справедливость, беспристрастное отношение органов власти к гражданам и уважение их прав, создание альтернативных центров власти, запрет злоупотребления властью¹. В отечественной науке к признакам верховенства закона относят: разделение властей, обеспечение прав человека, взаимная ответственность государства и личности, соблюдение международного права, суверенитет народа и др.² Конституционный Суд РФ последовательно подчеркивает базовый и отправной характер принципа верховенства права и включает в него приоритет прав и свобод человека, верховенство Конституции РФ, юридическое равенство и справедливость³.

¹ См.: Fallon R.N. "The Rule of Law" as a Concept in Constitutional Discourse // Columbia Law Review. 1997. Vol. 97. No. 2. P. 7; Мур Дж.Н. Верховенство права: обзор // Верховенство права: сб. / пер. с англ. М., 1992. С. 13–28; Карозерс Т. Испытание верховенством закона // Pro et Contra. 2009. № 3–4 (46). С. 139–151; Блохин П. Злоупотребление правами и злоупотребление властью: к построению единой доктрины // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 2 (123). С. 34.

² См.: Перевалов В.Д. Теория государства и права. М., 2012. С. 348; Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М., 2010. С. 308.

³ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2012 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении РФ к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // СЗ РФ. 2012. № 29, ст. 4169; постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2012 № 15-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 29, пункта 2 статьи 31 и статьи 32 Гражданского кодекса РФ в связи с жалобой гражданки И.Б. Деловой» // СЗ РФ. 2012. № 29, ст. 4167.

Принцип верховенства закона в Российской Федерации официально признан и получает непосредственное воплощение: через прямое действие Конституции РФ и процессы конституционализации; через признание приоритета международных актов над внутренним законодательством; через обеспечение верховенства закона над иными источниками права посредством проведения правовых экспертиз нормативных актов и сведения их в регистры, прокурорского реагирования, деятельности судов, осуществления согласительных процедур. Позитивным является действующее в законодательстве требование о том, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение законодательства. Косвенно на поддержание законности влияют: антикоррупционная и экологическая экспертиза правовых актов, раскрытие федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и их общественное обсуждение; деятельность общественных советов при органах исполнительной власти, проведение оценки фактического воздействия нормативных правовых актов в сфере предпринимательства.

В Российской Федерации созданы базовые юридические механизмы для развития принципа верховенства закона. Правовая система отличается значительным объемом законов и подзаконных актов, многие из которых приняты с учетом передовых юридических наработок, налажены процедуры приведения нижестоящих актов в соответствие с нижестоящими. «Нельзя не видеть новое в общественном политическом развитии и конституционном регулировании: обладание частной собственностью, избавление человека от постоянного иждивенчества и зависимости от власти, свободу экономической деятельности, конституционное признание человека высшей ценностью, ликвидацию гнетущего дефицита товаров и услуг, упразднение тоталитаризма, многообразие политической жизни, духовную свободу и т.д.»⁴.

Тем не менее общие оценки состояния правопорядка, реализации принципа верховенства закона в Российской Федерации оставляют желать лучшего. По мнению ряда юристов, российское законодательство отличается бессистемностью, несбалансированностью, противоречивостью, а в обществе высока доля правового нигилизма⁵.

⁴ Чиркин В.Е. О базовых ценностях российской конституции (К 20-летию Конституции России) // Государство и право. 2013. № 12. С. 18–25.

⁵ См.: Тосунян Г.А., Санникова Л.В. Культура правотворчества в современной России // Государство и право. 2018. № 3. С. 28–34.

Зачастую отсутствие в Российском государстве реального режима законности связывается с особенностями национального менталитета. Успех идеи приоритета права в зарубежных странах обосновывается неким выкристаллизованным веками этическим кодом поведения, предопределенным религиозной картиной мира и особенностями социально-экономического развития этих государств. В России же, по мысли отдельных исследователей, сложилась система мышления, противопоставляющая «закон» и «правду», отвергающая рациональность в легальном регулировании⁶. Отчасти это мнение справедливо, поскольку, действительно, на многих исторических этапах закон не отличался справедливостью, и населению приходилось «приспосабливаться» к продиктованным государством условиям жизни, используя иные социальные регуляторы, и в первую очередь, мораль. Опросы общественного мнения свидетельствуют в пользу того, что граждане и теперь предпочитают подстраиваться под условия «неправового» государства, чем бороться за торжество закона и правосудия⁷.

Однако думается, что роль национальной ментальности в стремлении к реализации верховенства закона не стоит преувеличивать. Очевидно, что российское общество не состоит исключительно из маргиналов и стремление к разумному правопорядку объективно присуще основной массе населения. В этой связи В.Д. Зорькин пишет: «С уверенностью могу сказать, что граждане России по-прежнему хотят демократии, правового государства, частной инициативы, мировоззренческого и культурного плюрализма, социальной справедливости. Но они не хотят, чтобы разговоры обо всем этом прикрывали нечто иное, а то и прямо противоположное»⁸. Кроме того, реализация положений закона, в отличие от иных социальных регуляторов, обеспечивается принудительной силой государства. Поэтому проблемы в реализации верховенства закона нужно в первую очередь искать в правовых конструкциях самого закона.

Юридическая наука изобилует критическими оценками действующего законодательства. Основные нарекания можно свести к двум группам замечаний — к отсутствию справедливости содержания

многих законов и к несоблюдению требований юридической техники.

Несправедливость законов главным образом связывается с социально-экономической системой распределения национальных богатств и бремени налогообложения, наличием значительного класса «работающих бедных», чрезмерно высоким уровнем жизни граждан, формированием олигархических структур⁹. Государство демонстрирует определенные «подвижки» в этой сфере. По сравнению с состоянием общей экономической «разрухи» 90-х годов стали развиваться отдельные секторы экономики, особенно сырьевой и военной направленности. В целом прекращена практика длительных периодов невыплаты заработных плат. Так, с 2000 по 2019 г. разрыв в доходах между высокооплачиваемыми и низкооплачиваемыми работниками сократился с 34 до 13 раз¹⁰. Существуют некоторые программы поддержки социально-незащищенных слоев населения, повышается установленный законом уровень минимальной оплаты труда.

Однако общая неудовлетворенность легализованной социально-экономической обстановкой остается. Звучат призывы к повышению уровня социальной справедливости в законодотворчестве¹¹. Регулярно ставится вопрос о преодолении отрицательных последствий проведенной приватизации и расширении прав населения по пользованию природными богатствами страны¹². Государство обвиняется в использовании «мошеннической статистики» в части социально-экономических показателей и показателей борьбы с преступностью¹³. Ведущие экономисты с разочарованием отмечают государственно-монополистические тенденции развития государственности: «Политика по стимулированию развития рынка, конкуренции, перерабатывающего сектора, несмотря на риторику,

⁹ См.: *Осейчук В.И.* Конституционно-правовые проблемы строительства в России демократического правового социального государства: дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 138–179; *Чиркин В.Е.* Субъективные заметки о либеральной концепции права в российской юридической науке // Государство и право. 2013. № 10. С. 34; *Лунеев В.В.* О равенстве и равноправии в современной России // Государство и право. 2013. № 5. С. 95–99.

¹⁰ См.: Разрыв сократился: богатые спустились к бедным // Газета.ру. 2019. 28 июля. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2019/07/28/12539293.shtml>

¹¹ См.: *Невинский В.В.* Конституция РФ 1993 г.: миссия, проблемы реализации // Конституция РФ: декларации и реальность / под ред. Е.С. Аничкина. Барнаул, 2018. С. 158.

¹² См.: *Гаджиев Г.* Принципы права и право из принципов. Конституционные суды и законодательные органы — друзья и соперники на арене конституционной политики // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2 (63). С. 22–45; *Зорькин В.Д.* Указ. соч. С. 96–103.

¹³ См.: *Лунеев В.В.* Свобода лучше, чем несвобода? // Государство и право. 2012. № 9. С. 16.

⁶ См.: *Насыров Р.В.* Человек как самоценность: О формулировке ст. 2 Конституции РФ 1993 г. Барнаул, 2008. С. 237; *Барциц И.Н.* Доктрина конституционного патриотизма: европейский вызов и российская перспектива (К 20-летию Конституции РФ) // Государство и право. 2014. № 1. С. 5–16.

⁷ См.: *Пастухов В.* Законность как “condicio sine qua non” российской демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2 (59). С. 7.

⁸ *Зорькин В.Д.* Право в условиях глобальных перемен. М., 2013. С. 12.

«де-факто» не является приоритетом и на практике не эффективна», идет на спад деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства¹⁴. С негодованием в обществе обсуждаются реформы науки, образования, здравоохранения, налогового обложения, лесопользования и других сфер в связи с отсутствием в них рациональной и справедливой составляющей¹⁵.

Существенно подрывает принцип верховенства права действующее законодательство об исполнительном производстве, которое, несмотря на многочисленные изменения, не предоставляет Федеральной службе судебных приставов действенных рычагов для обеспечения принудительного исполнения юрисдикционных актов. По статистике лишь около трети исполнительных производств оканчивается реальным исполнением¹⁶. При таком положении теряют всякий смысл постулаты о верховенстве закона, который даже через суд не всегда реально заставить исполнять игнорирующее его лицо.

Обоснованными являются замечания в адрес юридической техники законодательства. Практика показывает, что обычно законопроекты не имеют четко поставленной цели и продуманного механизма реализации. Это приводит к концептуальной непроработанности закона или к расхождению между его реальной целью и декларируемыми задачами, влечет внесение многократных изменений в принятые законы¹⁷. Исследователи отмечают игнорирование экспертных оценок и общественных ожиданий при принятии законов¹⁸. Чрезмерное политическое влияние исполнительной власти на

парламент приводит к утрате самостоятельности действия представительного органа и нарушению правил экспертизы, доработки и обсуждения законопроектов. Законопроекты массово «вбрасываются» Президентом РФ или Правительством РФ в Государственную Думу и принимаются в спешном порядке без существенных дискуссий¹⁹. Подобная практика именуется в юридической науке «правовой инфляцией», «законотворческим волюнтаризмом», «законодательной горячкой»²⁰. Нестабильность законодательства нередко приобретает гипертрофированные формы. Путаница возникает даже в номерах и названиях актов, не говоря уже о проблеме поиска в многостраничных текстах действующей формулировки нужной нормы. Правоприменитель становится заложником справочных правовых систем и компетентности их операторов²¹. Проводимые реформы зачастую осуществляются непоследовательно, с постоянно меняющимися векторами развития. К примеру, это касается, избирательной системы, уголовно-правовых и административно-правовых институтов, местного самоуправления и т.д. Такая проблема получила название «маятникового регулирования» или «возвратного правотворчества»²².

При обеспечении верховенства закона в разрезе «вертикального» регулирования возникли проблемы формализации федеративных отношений и отсутствия реальных механизмов самоуправления. Сложившаяся ситуация позволяет говорить о приоритете политики над принципом верховенства закона во взаимоотношениях между разными уровнями публичной власти.

По мнению многих ученых, «процесс восстановления конституционной законности, начавшись вполне обоснованно, впоследствии пошел по пути свертывания демократических начал организации и функционирования высших органов

¹⁴ См.: *Мазаев В.* Деформация российской конституционной экономической модели: оценка и варианты реагирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6 (121). С. 115–130.

¹⁵ См.: *Дмитриев Ю.А.* Можно ли повысить демократический потенциал действующей Конституции РФ? // Государство и право. 2013. № 12. С. 49, 50; *Оленина Т.Ю.* Состояние современного лесного законодательства России // Росс. юстиция. 2016. № 12. С. 14, 15; *Дорошенко Е.Н.* Конституционные стандарты достойной жизни и свободного развития человека при проведении пенсионной реформы // Актуальные проблемы рос. права. 2018. № 12. С. 39–54; *Еременко В.И.* Реорганизация государственных академий наук России // Законодательство и экономика. 2013. № 11; *Илесанми М.А.* Проблема глобального здравоохранения в контексте концепции устойчивого развития // Международное публичное и частное право. 2018. № 4. С. 3–6.

¹⁶ См.: *Коновалова Л.Г.* Исполнительное производство в РФ: понятие и субъекты / под ред. В.В. Невинского. М., 2015. С. 3.

¹⁷ См.: *Тосунян Г.А., Санникова Л.В.* Указ. соч. С. 28–34; *Дивин И.М.* К вопросу о признании судебного прецедента источником права в отечественной правовой системе // Государство и право. 2013. № 9. С. 90.

¹⁸ См.: *Бачило И.Л.* О методологии и юридической технике законодательства // Государство и право. 2006. № 6. С. 15–17.

¹⁹ См.: *Лукиянова Е.А.* Некоторые особенности законодательной деятельности парламента РФ // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003. С. 144–149.

²⁰ *Арановский К., Князев С.* Роль Конституции в политико-правовом обустройстве России: исходные обстоятельства и современные ожидания // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 3 (94). С. 57; *Лукиянова Е.А.* Указ. соч. С. 144–149.

²¹ См.: *Матейкович М.С.* Дефекты конституционно-правового регулирования в РФ // Государство и право. 2007. № 12. С. 15–21.

²² *Рарог А.И.* Законодательные атаки на устои уголовного права // Государство и право. 2013. № 1. С. 24–32; *Осавелюк А.М.* Форма правления и государственный режим: проблема эффективности законодательства // Lex Russica. 2017. № 1 (122). С. 187–197.

государственной власти субъектов РФ»²³, превратил Российскую Федерацию в государство «унитарного федерализма»²⁴. Субъекты Федерации фактически утратили самостоятельность при решении ситуаций местного значения. В тех условиях, когда Конституция РФ, устанавливая общие правила распределения предметов ведения, позволяет строить многообразные федеративные отношения²⁵, политический курс был взят на установление жесткой централизации государственности. Фактически не обеспечено по политическим и юридическим причинам участие субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе, несмотря на то что многие принимаемые федеральные законы затрагивают существенные интересы населения субъектов Российской Федерации²⁶. Получается, что субъекты Федерации за последние годы приобрели гипертрофированную политическую, юридическую и экономическую зависимость от федерального центра. И.А. Умнова в связи с этим обращает внимание на усиливающийся разрыв между полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и бюджетно-финансовой основой данных полномочий. Автор отмечает, что «за почти двадцатилетний период постконституционных преобразований в России сложилась неэффективная, сложно управляемая система разграничения предметов ведения и полномочий, стимулирующая регионы не на саморазвитие и здоровую конкуренцию между ними, а на дотационный паразитизм, вынужденные сделки с бизнес-структурами, зачастую сомнительного характера. Такая система разграничения

компетенции по вертикали привела к дальнейшему росту различий в уровне социального и экономического развития, обострению кризисных явлений в экономике, росту социального и политического напряжения»²⁷.

Верховенство закона на местном уровне формально-юридически обеспечивается регламентацией в федеральном законодательстве видов правовых актов муниципалитетов и базовых правил к их отмене и принятию, установлением ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами²⁸. Однако, по мнению многих ученых, местное самоуправление в Российской Федерации демонстрирует массу юридических фикций, превращая многие требования законодательства в формальность. В первую очередь это связано с несоответствием финансовых возможностей муниципалитетов закрепленным за ними полномочиями²⁹. В юридической науке такой дисбаланс получил название «нефинансируемых мандатов». Формальное закрепление заведомо невыполнимых в силу отсутствия достаточной материально-финансовой обеспеченности полномочий позволяют контрольно-надзорным органам и судам выносить решения об обязывании органов власти местного уровня их реально выполнять и финансировать.

Ученые предостерегают, что стремление решить с помощью закона любой вопрос, отреагировать на любую общественную потребность оборачивается иллюзией решения проблемы³⁰. «Постоянное стремление улучшить законы развивает правовую беспечность и само развивается из безответственности того особого сорта, когда люди не берут на себя скучный труд уважать имеющиеся и не совсем удобные правила, зато готовы свой неуспех и свою нетерпеливую небрежность списать на несовершенство “законодательной базы” или изъяны “правового поля”. Законодательная самоуверенность не дает сложиться вере в правопорядок,

²³ Аничкин Е.С. Преобразование Конституции РФ и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI в. М., 2010. С. 131.

²⁴ См.: Добрынин Н.М. Народовластие и суверенитет в современной парадигме российского конституционализма: к 10-летию со дня опубликования работы проф. С.А. Авакьяна «Точка отсчета — народ» // Государство и право. 2017. № 7. С. 22–33; Его же. К вопросу о территориальном измерении конституционализма // Государство и право. 2012. № 1. С. 14–22; Махина С.Н. Сущность и системные характеристики политико-правовой категории «децентрализация» в современном демократическом государстве // Государство и право. 2006. № 7. С. 21–30; Старостина И.А. Рец. на монографию А. Захарова «Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18. С. 38, 39.

²⁵ См.: Добрынин Н.М. Насущные задачи развития российской модели федерализма: онтологический дискурс о системных свойствах федерации // Государство и право. 2017. № 9. С. 43.

²⁶ См.: Невинский В.В. Законодательная инициатива субъектов РФ по вопросам совместного ведения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ: правовые основы, проблемы реализации // Право и государство: теория и практика. 2017. № 2. С. 31; Пименова О.И. Федерализм и субсидиарность в системе внутригосударственных отношений: некоторые теоретико-практические аспекты их взаимодействия (На примере Российской Федерации) // Государство и право. 2017. № 4. С. 15.

²⁷ Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 48.

²⁸ См.: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 02.08.2019 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

²⁹ См.: Рыков А.Н. О смыслах существования местного самоуправления // Государство и право. 2017. № 9. С. 58–64.

³⁰ См.: Кененова И. Кризис западной традиции права и российская традиция власти в ракурсе конституционной компаративистики // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1 (92). С. 17; Лукьянова Е.А. Указ. соч. С. 149.

которая только и возможна, если люди не относятся к правилам как к производству свободной воли, а представляют основные правила как постоянную, по сути безликую (беспристрастную), недоступную произвольную силу»³¹. «Безудержный рост законодательного массива искусственно ведет к хаотизации социальной жизни»³².

Существенный дисбаланс чрезмерно возросшего законодательного массива и реальных общественных отношений породил дискуссии о способах повышения качества законотворчества. Самым распространенным предложением является принятие некоего закона о правотворчестве. Его по-разному предлагают именовать: «О юридической технике», «О системе нормативных правовых актов», «Об источниках права» и т.п. Условно в юридической литературе этот акт называют «закон о законах»³³. Именно с его принятием многие авторы связывают надежды на упорядочение законотворчества и обеспечение иерархичности источников права.

Однако, несмотря на популярность этой идеи, представляется, что она не совсем рациональна, страдает юридическим формализмом и демонстрирует утопичную веру во «всесилие» закона. Вопросы соотношения юридической силы актов, прочтения отдельных статей законов, структурирования источников права и процедуры их принятия сегодня либо уже урегулированы, либо решаются на уровне судебной практики³⁴. Основные проблемы для

российской системы законодательства связаны не с формальными требованиями юридической техники, а с более существенной ее составляющей — юридическими конструкциями, которые не поддаются нормативной формализации, а предопределяются профессионализмом и соотношением политических интересов, волеизъявлением народа и отдельных социальных групп. То есть совершенствование российского законодательства должно быть направлено в первую очередь на его содержание, с тем чтобы сделать его справедливым, рациональным, отвечающим общественным интересам и стабильным. Подобные задачи не способен решить «закон о законах». Они лежат в сфере баланса политических сил, разделения властей, конституционализма. Повышению качества законов может способствовать только реализация на практике принципов парламентаризма. Правильность этой мысли подтверждает опыт принятия в отдельных субъектах Российской Федерации и некоторых зарубежных государствах законов о правотворчестве, которые никак не повлияли на повышение эффективности законотворчества³⁵.

Еще один блок предложений по совершенствованию законотворчества связан с идеями изменения порядка формирования парламента Российской Федерации с целью достижения большей представительности этого органа и соответственно масштабного учета интересов различных социальных групп в процессе правотворчества. Наряду с предложениями об очередном изменении избирательной системы или внедрения нового порядка формирования Совета Федерации звучат даже радикальные инициативы о переходе к корпоративной системе представительства³⁶ или внедрения обязательности юридического образования для всех членов парламента³⁷. Согласимся

³¹ Арановский К., Князев С. Указ. соч. С. 57.

³² Андрианов Н.В. Модернизация правовых институтов: проблемы методологии // Государство и право. 2013. № 6. С. 6.

³³ Селютина Е.Н., Холодов В.А. Юридическая техника правотворческого процесса: актуальные проблемы и направления совершенствования // Государство и право. 2018. № 6. С. 73–75; Малько А.В., Гайворонская Я.В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. 2012. № 2. С. 15–24; Нестеров А.В. Классификация правовых актов // Государство и право. 2013. № 7. С. 5–11; Литягин Н.Н. Ревизия и систематизация законодательства // Государство и право. 2003. № 4. С. 26–32; Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М., 2013. С. 48; Хабриева Т.Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал рос. права. 2015. № 8. С. 8; Бачило И.Л. Указ. соч. С. 15–17.

³⁴ См.: постановление Правительства РФ от 02.08.2001 г. № 576 (в ред. от 13.03.2015 г.) «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» // СЗ РФ. 2001. № 32, ст. 3335; постановление Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 18.07.2019 г.) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7, ст. 801; постановление Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33, ст. 3895; постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона “О политических партиях” в связи с жалобой политической партии “Российская коммунистическая рабочая

партия — Российская партия коммунистов”» // СЗ РФ. 2007. № 30, ст. 3989; постановление Конституционного Суда РФ от 05.02.2007 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса РФ в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ “Нижнекамскнефтехим” и “Хакасэнерго”, а также жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2007. № 7, ст. 932.

³⁵ См.: Закон Орловской области от 15.04.2004 г. «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» // Орловская правда. 2016. 5 июля; Закон Алтайского края от 09.11.2006 г. № 122-ЗС «О правотворческой деятельности» // Алтайская правда. 2006. 28 нояб.

³⁶ См.: Насыров Р.В. Фрактальность как принцип организации и функционирования системы публичной власти: постановка вопроса // Государство и местное самоуправление: современные вызовы. К 140-летию Барнаульской городской Думы / под ред. А.А. Васильева, И.Н. Васева, Ю.А. Зеленина, К.А. Синкина. Барнаул, 2018. С. 194–206.

³⁷ См.: Селютина Е.Н., Холодов В.А. Указ. соч. С. 73–75; Зеленин А.А. Юридическая техника и культура законотворчества // Правовая культура. 2007. № 1. С. 79.

с авторами, призывающими прекратить уже поток постоянных реформ этой сферы, поскольку практика непрерывного внесения изменений в законодательство о формировании палат парламента используется как инструмент противодействия политическим оппонентам и манипулирования волеизъявлением граждан³⁸. Процедуры формирования палат Федерального Собрания РФ ныне соответствуют основным демократическим стандартам и при условии их стабильности могут способствовать становлению значимых политических течений и инициативного представительства со стороны парламентариев.

Мировая практика продемонстрировала чрезмерную упрощенность восприятия парламента как «зеркала нации» в буквальном понимании соотношения социальных групп представительства³⁹. С позиций современности основная задача формирования парламента — это создание демократических механизмов, учитывающих мнение иных кругов, нежели бюрократия. Принцип корпоративного представительства в этом плане не приемлем, поскольку влечет за собой клановость и антагонизм в отношении представителей отдельных профессий. Более того, процедуры выдвижения представителей от профессий сомнительны с позиций адекватности отражения интересов этих профессий и демократизма, поскольку в любой сфере общественной жизни и в «профессии» имеется некая иерархия управления и внутренние противоречия. Роль юридического образования парламентариев не стоит гипертрофировать, поскольку формальное наличие диплома не гарантирует профессионализм, а сама по себе юриспруденция лишь оформляет правила поведения и не способна предложить рациональные правила во всех сферах общественной жизни. В процессе правотворчества необходимо учитывать знания всех наук. Поэтому для заинтересованности народных избранников в реальном представительстве интересов населения требуется не столько менять способ формирования парламента или вводить квалификационные требования к парламентариям, сколько обеспечить реализацию принципов парламентаризма.

³⁸ См.: Невинский В.В. Указ. соч. С. 159.

³⁹ См.: Гессен В.М. Основы конституционного права. Пг., 1918 // Хрестоматия по конституционному праву: учеб. пособие. Т. 3. / сост. Н.А. Богданова, Д.Г. Шустров. СПб., 2014. С. 658; Бельсон Я.М. Современное буржуазное государство и народное представительство. М., 1960. С. 133; Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: учеб. М., 2009. С. 458; Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права: критика основных направлений. М., 1960. С. 279; Паронян К.М. Становление народного представительства: политико-правовой анализ // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6. С. 8.

Проблема несоответствия между возросшим законодательным массивом и правоприменительной практикой также связана с невозможностью однозначного ответа на вопрос о том, как оценить эффективность законотворческого процесса. Критерии эффективности законотворчества активно обсуждаются в отечественной научной литературе. Например, в качестве таковых называют исполняемость акта, непротиворечие его нормам большей юридической силы, финансовая обоснованность, соблюдение правил юридической техники, стабильность правового регулирования, достижение поставленной цели, «правовой характер» и т.д.⁴⁰ Предлагаются к использованию даже автоматизированные системы оценки качества нормативных актов⁴¹. Звучат призывы ввести конституционную ответственность за «плохое» законодательство⁴².

В 2016 г. Конституционный Суд РФ опубликовал свои рекомендации по поводу совершенствования нормотворческой деятельности в Российской Федерации, в которых орган конституционного контроля в качестве первоочередной задачи совершенствования законодательства называет преодоление пробелов нормативного регулирования, исправление присутствующих в нем дефектов неопределенности и несогласованности. Конституционный Суд РФ обозначил основные дефекты законотворчества, выявленные в его итоговых решениях в 2013–2015 гг., в т.ч. пробельность, неопределенность и несогласованность регулирования. Причем Конституционный Суд РФ связывает надежды на устранение имеющихся проблем не только с деятельностью судов, но также призывает к проведению высокопрофессиональной правовой и специализированной экспертизы при осуществлении законотворческого процесса с тем,

⁴⁰ См.: Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал рос. права. 2009. № 4. С. 6; Казаков В.Н. Факторы, влияющие на эффективность законотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12. С. 3–7; Бавсун М.В. Изменения и дополнения уголовного закона как средства повышения эффективности его применения // Актуальные проблемы рос. права. 2013. № 4. С. 475–482; Перевалов В.Д., Хазанов С.Д. О методологических основах оценки эффективности мер противодействия коррупции // Рос. юрид. журнал. 2016. № 2. С. 22–31; Залюило М.В. Пределы и техника конкретизации юридических норм в правотворчестве // Журнал рос. права. 2014. № 11. С. 34–41; Малинова И.П. Интерпретация социальной реальности в правотворчестве и реформаторской деятельности // Рос. юрид. журнал. 2012. № 5. С. 8–14.

⁴¹ См.: Белов В.М., Зырянова Е.В., Косов Д.Л. Особенности оценки качества нормативных правовых актов. Использование автоматизированной системы оценки качества нормативных правовых актов // Государство и право. 2017. № 10. С. 105–110.

⁴² См.: Осипян Б.А. Трансформация права в закон: духовные, научные и практические аспекты // Государство и право. 2006. № 10. С. 43–50.

чтобы на должном уровне поддерживать авторитет парламента⁴³.

Сама Государственная Дума регулярно принимает попытки оценить состояние законодательства и ставит перед собой задачу обеспечения полноты законодательства Российской Федерации, его согласованности и поступательного обновления в соответствии с текущими политическими и социально-экономическими задачами развития государства и официально провозглашает свои намерения совершенствовать институты оценки регулирующего воздействия и экспертного сопровождения законотворчества, оптимизировать законодательный процесс и повысить научную обоснованность законодательной деятельности⁴⁴. С 2013 г. в России по примеру западных государств начинают использоваться механизмы оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности⁴⁵. Осуществляется мониторинг правоприменения⁴⁶.

Однако очевидно, что многие обозначаемые критерии эффективности законотворчества узкопрофессиональны или допускают оценочный подход. По поводу принятых законов или законопроектов даже в среде специалистов зачастую не наблюдается единства мнений. Обычный же гражданин может оценивать качество работы парламента лишь через призму личного опыта и житейских представлений. Более того, сами термины

«оценка»⁴⁷ и «эффективность» законодательства являются дискуссионными. Эффективность законодательства воспринимается как соотношение между фактически достигнутым результатом и целью принятия акта, как способность акта оказывать максимально положительный эффект на общественные отношения, как показатель снижения конфликтности в обществе⁴⁸. Предлагается разделять эффективность закона, эффективность законотворчества, то есть процесса принятия этого закона и эффективность правовой политики — правильности тех социальных целей, которые пытаются достичь путем принятия этого закона⁴⁹.

Поэтому постановка вопроса об эффективности законодательства важна. Справедливы различные сравнения законотворчества с внедрением новых лекарств в медицине, которые требуют тщательного исследования перед использованием⁵⁰. Целесообразно дальнейшее исследование критериев оценки эффективности законодательства. Однако представляется излишним вводить их нормативно для практического использования законодателем, поскольку многие из них носят дискуссионный характер и способны превратить орган народного представительства в бюрократический аппарат, работающий на показатели, особенно в условиях авторитарных тенденций развития государственности. Требуется через надлежащую регламентацию принципов парламентаризма создать условия для использования в политическом процессе наработок юристов об эффективности правового регулирования. И в первую очередь это касается надлежащего обсуждения целей принятия законов. Недопустимо оценивать эффективность работы парламента исключительно по числу принятых законов, соблюдению юридической техники и внедрению новаторских юридических конструкций. Для Российского государства становится особо актуальным обеспечение стабильности правового регулирования и вдумчивого дискурса при принятии новых норм.

⁴³ См.: Информация «Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013–2015 годов)», одобрена решением Конституционного Суда РФ от 23.06.2016 г. // В официальных источниках не публиковалась.

⁴⁴ См.: постановление Государственной Думы ФС РФ от 01.07.2014 г. № 4630–6 ГД «О подготовке Отчета о состоянии российского законодательства в 2014 году» // СЗ РФ. 2014. № 27, ст. 3636.

⁴⁵ См.: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 02.08.2019 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005; постановление Правительства РФ от 30.01.2015 г. № 83 (в ред. от 29.08.2018 г.) «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 6, ст. 965; приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014 г. № 159 (в ред. от 26.07.2016 г.) «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов РФ и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // В официальных источниках не публиковался.

⁴⁶ См.: Указ Президента РФ от 20.05.2011 г. № 657 (в ред. от 25.07.2014 г.) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 21, ст. 2930.

⁴⁷ См.: Новиченко А.А. Правовая оценка и ее основания // Государство и право. 2006. № 2. С. 81–86.

⁴⁸ См.: Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Д.Б. Горохов. М., 2009. С. 28; Ланаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. № 10. С. 6; Федосова В.А. Эффективность действия норм советского государственного права. Воронеж, 1984. С. 31.

⁴⁹ См.: Исаков В.Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона // Оценка законов и эффективности их принятия: материалы Междунар. О-931 семинара, 16–17 декабря 2002 г., г. Рязань. М., 2003.

⁵⁰ См.: Бентам И. Принципы законодательства. О влиянии условий и места на законодательство. М., 2012. С. 49; Исаков В.Б. Указ. соч.

* * *

Таким образом, в Российской Федерации принцип верховенства закона официально признан и получает воплощение: через процессы конституционализации; через признание приоритета международных актов над внутренним законодательством; через обеспечение верховенства закона над иными источниками права посредством проведения правовых экспертиз нормативных актов и сведения их в регистры, прокурорского реагирования, деятельности судов, осуществления согласительных процедур. Вместе с тем в части реализации принципа верховенства закона в Российской Федерации возникают трудности при воплощении в жизнь принципа стабильности конституционно-правовых норм и стабильности законодательства в целом. Имеются проблемы «законотворческого волюнтаризма», «возвратного правотворчества». Обсуждаются вопросы «несправедливости» содержания законов и несоответствия их требованиям юридической техники. Имеют место случаи подмены подзаконными актами роли закона и искажения ими смысла законодательного регулирования. В отдельных ситуациях наблюдается значительное влияние подзаконного регулирования на закон, особенно в сфере реализации государственных программ.

В части общих направлений совершенствования реализации принципа верховенства закона в Российской Федерации представляется нецелесообразным гипертрофировать роль специфики национального правосознания граждан, юридического образования депутатов и предлагаемого к принятию закона о законотворческих процедурах и источниках права. Для достижения этих целей также видится излишним изменение порядка формирования палат парламента. В то же время является актуальной задача обеспечения стабильного законодательного регулирования и выработки механизмов целеполагания и атмосферы дискуссионности при принятии нормативных актов. Требуется более пристальное внимание к эффективности законотворчества. Однако решать этот вопрос следует не через внедрение формально-юридических показателей деятельности для парламентариев, а через создание условий для политической заинтересованности в принятии исключительно продуманных и отвечающих интересам населения законодательных инициатив, главным образом посредством реализации всех принципов парламентаризма.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Андреева Г.Н.* Конституционное право зарубежных стран: учеб. М., 2009. С. 458.
2. *Андрианов Н.В.* Модернизация правовых институтов: проблемы методологии // Государство и право. 2013. № 6. С. 6.
3. *Аничкин Е.С.* Преобразование Конституции РФ и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI в. М., 2010. С. 131.
4. *Арановский К., Князев С.* Роль Конституции в политико-правовом обустройстве России: исходные обстоятельства и современные ожидания // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 3 (94). С. 57.
5. *Арзамасов Ю.Г.* Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М., 2013. С. 48.
6. *Бавсун М.В.* Изменения и дополнения уголовного закона как средства повышения эффективности его применения // Актуальные проблемы рос. права. 2013. № 4. С. 475–482.
7. *Барциц И.Н.* Доктрина конституционного патриотизма: европейский вызов и российская перспектива (К 20-летию Конституции РФ) // Государство и право. 2014. № 1. С. 5–16.
8. *Бачило И.Л.* О методологии и юридической технике законотворчества // Государство и право. 2006. № 6. С. 15–17.
9. *Белов В.М., Зырянова Е.В., Косов Д.Л.* Особенности оценки качества нормативных правовых актов. Использование автоматизированной системы оценки качества нормативных правовых актов // Государство и право. 2017. № 10. С. 105–110.
10. *Бельсон Я.М.* Современное буржуазное государство и народное представительство. М., 1960. С. 133.
11. *Бентам И.* Принципы законодательства. О влиянии условий и места на законодательство. М., 2012. С. 49.
12. *Блохин П.* Злоупотребление правами и злоупотребление властью: к построению единой доктрины // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 2 (123). С. 34.
13. *Гаджиев Г.* Принципы права и право из принципов. Конституционные суды и законодательные органы — друзья и соперники на арене конституционной политики // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2 (63). С. 22–45.
14. *Гессен В.М.* Основы конституционного права. Пг., 1918 // Хрестоматия по конституционному праву: учеб. пособие. Т. 3. / сост. Н.А. Богданова, Д.Г. Шустров. СПб., 2014. С. 658.
15. *Дивин И.М.* К вопросу о признании судебного прецедента источником права в отечественной правовой системе // Государство и право. 2013. № 9. С. 90.
16. *Дмитриев Ю.А.* Можно ли повысить демократический потенциал действующей Конституции РФ? // Государство и право. 2013. № 12. С. 49, 50.

17. Добрынин Н.М. К вопросу о территориальном измерении конституционализма // Государство и право. 2012. № 1. С. 14–22.
18. Добрынин Н.М. Народовластие и суверенитет в современной парадигме российского конституционализма: к 10-летию со дня опубликования работы проф. С.А. Авакьяна «Точка отсчета — народ» // Государство и право. 2017. № 7. С. 22–33.
19. Добрынин Н.М. Насущные задачи развития российской модели федерализма: онтологический дискурс о системных свойствах федерации // Государство и право. 2017. № 9. С. 43.
20. Дорошенко Е.Н. Конституционные стандарты достойной жизни и свободного развития человека при проведении пенсионной реформы // Актуальные проблемы рос. права. 2018. № 12. С. 39–54.
21. Еременко В.И. Реорганизация государственных академий наук России // Законодательство и экономика. 2013. № 11.
22. Залоило М.В. Пределы и техника конкретизации юридических норм в правотворчестве // Журнал рос. права. 2014. № 11. С. 34–41.
23. Зелепукин А.А. Юридическая техника и культура законотворчества // Правовая культура. 2007. № 1 С. 79.
24. Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен. М., 2013. С. 12, 96–103.
25. Илесанми М.А. Проблема глобального здравоохранения в контексте концепции устойчивого развития // Международное публичное и частное право. 2018. № 4. С. 3–6.
26. Исаков В.Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона // Оценка законов и эффективности их принятия: материалы Междунар. О-931 семинара, 16–17 декабря 2002 г., г. Рязань. М., 2003.
27. Казаков В.Н. Факторы, влияющие на эффективность законотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12. С. 3–7.
28. Карозерс Т. Искушение верховенством закона // Pro et Contra. 2009. № 3–4 (46). С. 139–151.
29. Кененова И. Кризис западной традиции права и российская традиция власти в ракурсе конституционной компаративистики // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1 (92). С. 17.
30. Конавалова Л.Г. Исполнительное производство в РФ: понятие и субъекты / под ред. В.В. Невинского. М., 2015. С. 3.
31. Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. № 10. С. 6.
32. Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права: критика основных направлений. М., 1960. С. 279.
33. Литягин Н.Н. Ревизия и систематизация законодательства // Государство и право. 2003. № 4. С. 26–32.
34. Лукьянова Е.А. Некоторые особенности законодательной деятельности парламента РФ // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003. С. 144–149.
35. Лунеев В.В. О равенстве и равноправии в современной России // Государство и право. 2013. № 5. С. 95–99.
36. Лунеев В.В. Свобода лучше, чем несвобода? // Государство и право. 2012. № 9. С. 16.
37. Мазаев В. Деформация российской конституционной экономической модели: оценка и варианты реагирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6 (121). С. 115–130.
38. Малинова И.П. Интерпретация социальной реальности в правотворчестве и реформаторской деятельности // Росс. юрид. журнал. 2012. № 5. С. 8–14.
39. Малько А.В., Гайворонская Я.В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. 2012. № 2. С. 15–24.
40. Матейкович М.С. Дефекты конституционно-правового регулирования в РФ // Государство и право. 2007. № 12. С. 15–21.
41. Махина С.Н. Сущность и системные характеристики политико-правовой категории «децентрализация» в современном демократическом государстве // Государство и право. 2006. № 7. С. 21–30.
42. Мур Дж. Н. Верховенство права: обзор // Верховенство права: сб. / пер. с англ. М., 1992. С. 13–28.
43. Насыров Р.В. Фрактальность как принцип организации и функционирования системы публичной власти: постановка вопроса // Государство и местное самоуправление: современные вызовы. К 140-летию Барнаульской городской Думы / под ред. А.А. Васильева, И.Н. Васева, Ю.А. Зеленина, КА. Синкина. Барнаул, 2018. С. 194–206.
44. Насыров Р.В. Человек как самоценность: О формулировке ст. 2 Конституции РФ 1993 г. Барнаул, 2008. С. 237.
45. Невинский В.В. Законодательная инициатива субъектов РФ по вопросам совместного ведения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ: правовые основы, проблемы реализации // Право и государство: теория и практика. 2017. № 2. С. 31.
46. Невинский В.В. Конституция РФ 1993 г.: миссия, проблемы реализации // Конституция РФ: де-

- кларации и реальность / под ред. Е.С. Аничкина. Барнаул, 2018. С. 158, 159.
47. *Нерсисянц В.С.* Общая теория права и государства. М., 2010. С. 308.
 48. *Нестеров А.В.* Классификация правовых актов // Государство и право. 2013. № 7. С. 5–11.
 49. *Новиченко А.А.* Правовая оценка и ее основания // Государство и право. 2006. № 2. С. 81–86.
 50. *Оленина Т.Ю.* Состояние современного лесного законодательства России // Росс. юстиция. 2016. № 12. С. 14, 15.
 51. *Осавелюк А.М.* Форма правления и государственный режим: проблема эффективности законотворчества // Lex Russica. 2017. № 1 (122). С. 187–197.
 52. *Осейчук В.И.* Конституционно-правовые проблемы строительства в России демократического правового социального государства: дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 138–179.
 53. *Осилян Б.А.* Трансформация права в закон: духовные, научные и практические аспекты // Государство и право. 2006. № 10. С. 43–50.
 54. *Паронян К.М.* Становление народного представительства: политико-правовой анализ // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6. С. 8.
 55. *Пастухов В.* Законность как “condicio sine qua non” российской демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2 (59). С. 7.
 56. *Перевалов В.Д.* Теория государства и права. М., 2012. С. 348.
 57. *Перевалов В.Д., Хазанов С.Д.* О методологических основах оценки эффективности мер противодействия коррупции // Росс. юрид. журнал. 2016. № 2. С. 22–31.
 58. *Пименова О.И.* Федерализм и субсидиарность в системе внутригосударственных отношений: некоторые теоретико-практические аспекты их взаимодействия (На примере Российской Федерации) // Государство и право. 2017. № 4. С. 15.
 59. Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Д.Б. Горохов. М., 2009. С. 28.
 60. Разрыв сократился: богатые спустились к бедным // Газета.ру. 2019. 28 июля. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2019/07/28/12539293.shtml>
 61. *Рарог А.И.* Законодательные атаки на устои уголовного права // Государство и право. 2013. № 1. С. 24–32.
 62. *Рыков А.Н.* О смыслах существования местного самоуправления // Государство и право. 2017. № 9. С. 58–64.
 63. *Селютина Е.Н., Холодов В.А.* Юридическая техника правотворческого процесса: актуальные проблемы и направления совершенствования // Государство и право. 2018. № 6. С. 73–75.
 64. *Старостина И.А.* Рец. на монографию А. Захарова «Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18. С. 38, 39.
 65. *Тихомиров Ю.А.* Эффективность закона: от цели к результату // Журнал рос. права. 2009. № 4. С. 6.
 66. *Тосунян Г.А., Санникова Л.В.* Культура правотворчества в современной России // Государство и право. 2018. № 3. С. 28–34.
 67. *Умнова И.А.* Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 48.
 68. *Федосова В.А.* Эффективность действия норм советского государственного права. Воронеж, 1984. С. 31.
 69. *Хабриева Т.Я.* Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал рос. права. 2015. № 8. С. 8.
 70. *Чиркин В.Е.* О базовых ценностях российской Конституции (К 20-летию Конституции России) // Государство и право. 2013. № 12. С. 18–25.
 71. *Чиркин В.Е.* Субъективные заметки о либеральной концепции права в российской юридической науке // Государство и право. 2013. № 10. С. 34.
 72. *Fallon R.N.* “The Rule of Law” as a Concept in Constitutional Discourse // Columbia Law Review. 1997. Vol. 97. No. 2. P. 7.

REFERENCES

1. *Andreeva G.N.* Constitutional Law of foreign countries: Textbook. M., 2009. P. 458 (in Russ.).
2. *Andrianov N.V.* Modernization of legal institutions: problems of methodology // State and Law. 2013. No. 6. P. 6 (in Russ.).
3. *Anichkin E.S.* Transformation of the Constitution of the Russian Federation and development of constitutional legislation in the late XX – early XXI century. M., 2010. P. 131 (in Russ.).
4. *Aranovsky K., Knyazev S.* The role of the Constitution in the political and legal development of Russia: initial circumstances and modern expectations // Comparative constitutional review. 2013. No. 3 (94). P. 57 (in Russ.).
5. *Arzamasov Yu. G.* Theory and practice of departmental rule-making in Russia. M., 2013. P. 48 (in Russ.).
6. *Bavsun M.V.* Changes and additions to the criminal law as a means of improving the effectiveness of its

- application // Actual problems of Russian law. 2013. No. 4. P. 475–482 (in Russ.).
7. *Bartsits I.N.* The doctrine of constitutional patriotism: the European challenge and the Russian perspective (To the 20th anniversary of the Constitution of the Russian Federation) // State and Law. 2014. No. 1. P. 5–16 (in Russ.).
 8. *Bachilo I.L.* On methodology and legal technique of lawmaking // State and Law. 2006. No. 6. P. 15–17 (in Russ.).
 9. *Belov V.M., Zyryanova E.V., Kosov D.L.* Features of quality assessment of normative legal acts. Using an automated system for assessing the quality of normative legal acts // State and Law. 2017. No. 10. P. 105–110 (in Russ.).
 10. *Belson Ya.M.* Modern bourgeois state and people's representation. M., 1960. P. 133 (in Russ.).
 11. *Bentham I.* Principles of legislation. On the influence of conditions and places on legislation. M., 2012. P. 49 (in Russ.).
 12. *Blokhin P.* Abuse of rights and abuse of power: towards building a unified doctrine // Comparative constitutional review. 2018. No. 2 (123). P. 34 (in Russ.).
 13. *Gadzhiev G.* Principles of law and law from principles. Constitutional courts and legislative bodies are friends and rivals in the arena of constitutional politics // Comparative constitutional review. 2008. No. 2 (63). P. 22–45 (in Russ.).
 14. *Gessen V.M.* Fundamentals of Constitutional Law. PG., 1918 // Textbook on Constitutional Law: Textbook. Vol. 3. / comp. N.A. Bogdanova, D.G. Shustrov. SPb., 2014. P. 658 (in Russ.).
 15. *Divin I.M.* On the issue of recognition of judicial precedent as a source of law in the domestic legal system // State and Law. 2013. No. 9. P. 90 (in Russ.).
 16. *Dmitriev Yu.A.* Can increase the democratic potential of the current Constitution of the Russian Federation? // State and Law. 2013. No. 12. P. 49, 50 (in Russ.).
 17. *Dobrynin N.M.* On the territorial dimension of constitutionalism // State and Law. 2012. No. 1. P. 14–22 (in Russ.).
 18. *Dobrynin N.M.* Democracy and sovereignty in the modern paradigm of Russian constitutionalism: to the 10th anniversary of the publication of the work of prof. S.A. Avakyan "Point of reference – the people" // State and Law. 2017. No. 7. P. 22–33 (in Russ.).
 19. *Dobrynin N.M.* Urgent tasks of development of the Russian model of federalism: ontological discourse on the system properties of the Federation // State and Law. 2017. No. 9. P. 43 (in Russ.).
 20. *Doroshenko E.N.* constitutional standards of decent life and free development of a person during the pension reform // Actual problems of Russian law. 2018. No. 12. P. 39–54 (in Russ.).
 21. *Eremenko V.I.* Reorganization of the state academies of Sciences of Russia // Legislation and Economics. 2013. No. 11 (in Russ.).
 22. *Zaloilo M.V.* limits and techniques of concretization of legal norms in law-making // Journal of Russian law. 2014. No. 11. P. 34–41 (in Russ.).
 23. *Zelepukin A.A.* Legal technique and culture of lawmaking // Legal culture. 2007. No. 1 P. 79 (in Russ.).
 24. *Zorkin V.D.* Law in the context of global changes. M., 2013. P. 12, 96–103 (in Russ.).
 25. *Ilesanmi M.A.* The problem of global health in the context of the concept of sustainable development // International Public and Private Law. 2018. No. 4. P. 3–6 (in Russ.).
 26. *Isakov V.B.* Theoretical approaches to the concept of the effectiveness of the law // Evaluation of laws and the effectiveness of their adoption: materials of the International O-931 seminars, December 16–17, 2002, Ryazan. M., 2003 (in Russ.).
 27. *Kazakov V.N.* Factors influencing the effectiveness of lawmaking // State power and local self-government. 2013. No. 12. P. 3–7 (in Russ.).
 28. *Karozers T.* Temptation by the rule of law // Pro et Contra. 2009. No. 3–4 (46). P. 139–151 (in Russ.).
 29. *Kenenova I.* The crisis of the Western tradition of law and the Russian tradition of power in the perspective of constitutional comparative studies // Comparative constitutional review. 2013. No. 1 (92). P. 17 (in Russ.).
 30. *Konovalova L.G.* Executive production in the Russian Federation: concept and subjects / ed. by V.V. Nevinsky. M., 2015. P. 3 (in Russ.).
 31. *Lapaeva V.V.* Methodology for studying the effectiveness of legislation in the process of legal monitoring // Legislation and Economics. 2008. No. 10. P. 6 (in Russ.).
 32. *Levin I.D.* Modern bourgeois science of state law: criticism of the main directions. M., 1960. P. 279 (in Russ.).
 33. *Lityagin N.N.* Revision and systematization of legislation // State and Law. 2003. No. 4. P. 26–32 (in Russ.).
 34. *Lukyanova E.A.* On some peculiarities of the legislative activity of the Russian Parliament // Parliamentary procedures: problems of Russian and international experience / under the editorship of S.A. Avakyan. M., 2003. P. 144–149 (in Russ.).
 35. *Luneev V.V.* Parity and equality in modern Russia // State and Law. 2013. No. 5. P. 95–99 (in Russ.).
 36. *Luneev V.V.* Freedom is better than non-freedom? // State and Law. 2012. No. 9. P. 16 (in Russ.).

37. *Mazaev V.* Deformation of the Russian constitutional economic model: assessment and response options // Comparative constitutional review. 2017. No. 6 (121). P. 115–130 (in Russ.).
38. *Malinova I.P.* Interpretation of social reality in law-making and reform activity // Russ. legal journal. 2012. No. 5. P. 8–14 (in Russ.).
39. *Mal'ko A.V., Gaivoronskaya Ya.V.* Theory of legal acts: necessity and ways of creation // State and Law. 2012. No. 2. P. 15–24 (in Russ.).
40. *Mateikovich M.S.* Defects of constitutional and legal regulation in the Russian Federation // State and Law. 2007. No. 12. P. 15–21 (in Russ.).
41. *Makhina S.N.* The essence and system characteristics of the political and legal category “decentralization” in a modern democratic state // State and Law. 2006. No. 7. P. 21–30 (in Russ.).
42. *Moore J.N.* The Rule of Law: an overview // The Rule of Law: collected / transl. from English. M., 1992. P. 13–28 (in Russ.).
43. *Nasyrov R.V.* Fractality as a principle of organization and functioning of the system of public power: statement of the question // State and local self-government: modern challenges. To the 140th anniversary of the Barnaul city Duma / ed. by A.A. Vasil'ev, I.N. Vasev, Yu.A. Zelenin, K.A. Sinkin. Barnaul, 2018. P. 194–206 (in Russ.).
44. *Nasyrov R.V.* Man as self-worth: on the wording of article 2 of the Constitution of the Russian Federation, 1993. Barnaul, 2008. P. 237 (in Russ.).
45. *Nevinsky V.V.* Legislative initiative of the subjects of the Russian Federation on issues of joint submission to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation: legal bases, problems of implementation // Law and state: theory and practice. 2017. No. 2. P. 31 (in Russ.).
46. *Nevinsky V.V.* Constitution of the Russian Federation 1993: mission, problems of implementation // Constitution of the Russian Federation: declarations and reality / ed. by E.S. Anichkin. Barnaul, 2018. P. 158, 159 (in Russ.).
47. *Nersesyants V.S.* General theory of law and state. M., 2010. P. 308 (in Russ.).
48. *Nesterov A.V.* Classification of legal acts // State and Law. 2013. No. 7. P. 5–11 (in Russ.).
49. *Novichenko A.A.* Legal assessment and its grounds // State and Law. 2006. No. 2. P. 81–86 (in Russ.).
50. *Olenina T. Yu.* State of modern forest legislation of Russia // Russ. justice. 2016. No. 12. P. 14, 15 (in Russ.).
51. *Osavelyuk A.M.* Form of government and state regime: the problem of efficiency of law // Lex Russica. 2017. No. 1 (122). P. 187–197 (in Russ.).
52. *Oseichuk V.I.* Constitutional and legal problems of the construction in Russia of a democratic legal social state: dis. ... Doctor of Law. Tyumen, 2009. P. 138–179 (in Russ.).
53. *Osipyay B.A.* Transformation of law into law: spiritual, scientific and practical aspects // State and Law. 2006. No. 10. P. 43–50 (in Russ.).
54. *Paronyan K.M.* Formation of national representation: political and legal analysis // State power and local self-government. 2007. No. 6. P. 8 (in Russ.).
55. *Pastukhov V.* Legality as “condicio sine qua non” of Russian democracy // Comparative constitutional review. 2007. No. 2 (59). P. 7 (in Russ.).
56. *Perevalov V.D.* Theory of state and law. M., 2012. P. 348 (in Russ.).
57. *Perevalov V.D., Khazanov S.D.* On the methodological basis for evaluating the effectiveness of anti-corruption measures // Russ. legal journal. 2016. No. 2. P. 22–31 (in Russ.).
58. *Pimenova O.I.* Federalism and subsidiarity in the system of internal state relations: some theoretical and practical aspects of their interaction (On the example of the Russian Federation) // State and Law. 2017. No. 4. P. 15 (in Russ.).
59. Legal monitoring: scientific and practical manual / ed. by Yu. A. Tikhomirov, D.B. Gorokhov. M., 2009. P. 28 (in Russ.).
60. The gap has narrowed: the rich have descended to the poor. 2019. July 28. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2019/07/28/12539293.shtml> (in Russ.).
61. *Rarog A.I.* Legislative attacks on the foundations of criminal law // State and Law. 2013. No. 1. P. 24–32 (in Russ.).
62. *Rykov A.N.* On the meaning of the existence of local self-government // State and Law. 2017. No. 9. P. 58–64 (in Russ.).
63. *Selyutina E.N., Kholodov V.A.* Legal technique of law – making process: actual problems and Directions of improvement // State and Law. 2018. No. 6. P. 73–75 (in Russ.).
64. *Starostina I.A.* Review on the monograph of A. Zakharov “Unitary Federation. Five etudes on Russian federalism” // Constitutional and Municipal Law. 2009. No. 18. P. 38, 39 (in Russ.).
65. *Tikhomirov Yu. A.* Efficiency of the law: from the goal to the result // Journal of Russian law. 2009. No. 4. P. 6 (in Russ.).
66. *Tosunyan G.A., Sannikova L.V.* Culture of law-making in modern Russia // State and Law. 2018. No. 3. P. 28–34 (in Russ.).
67. *Umnova I.A.* Problems of defederalization and prospects of optimization of the modern Russian model of differentiation of subjects of competence and powers in the context of the doctrine of

- subsidiarity // Comparative constitutional review. 2012. No. 2. P. 48 (in Russ.).
68. *Fedosova V.A.* Effectiveness of the norms of Soviet state law. Voronezh, 1984. P. 31 (in Russ.).
69. *Khabrieva T. Ya.* Modern law-making and tasks of legal science // Journal of Russian law. 2015. No. 8. P. 8 (in Russ.).
70. *Chirkin V.E.* On the basic values of the Russian Constitution (To the 20th anniversary of the Constitution of Russia) // State and Law. 2013. No. 12. P. 18–25 (in Russ.).
71. *Chirkin V.E.* Subjective notes on the liberal concept of law in Russian legal science // State and Law. 2013. No. 10. P. 34 (in Russ.).
72. *Fallon R.N.* “The Rule of Law” as a Concept in Constitutional Discourse // Columbia Law Review. 1997. Vol. 97. No. 2. P. 7.

Сведения об авторе

КОНОВАЛОВА Людмила Геннадьевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного университета; 656000 Алтайский край, г. Барнаул, пр-т Социалистический, д. 68

Authors' information

KONOVALOVA Lyudmila G. — PhD in Law, associate Professor, associate Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Altai state University; 68 Sotsialisticheskiiy avenue, 656000 Altai territory, Barnaul, Russia