Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования

ЗАЛОИЛО Максим Викторович, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: z-lo@mail.ru

Опережающее правотворчество рассмотрено в статье как условие эффективности социально-экономического и технологического развития государства. Определено, что исследуемое понятие является многогранным, охватывает различные виды и уровни правотворчества: это может быть опережающее региональное правотворчество по предметам совместного ведения в отсутствие федерального закона, а также опережающее подзаконное правотворчество, когда в отсутствие вышестоящего (как правило, законодательного) акта, предметом регулирования которого являются определенные общественные отношения, принимается акт более низкой юридической силы, регулирующий указанные отношения. Кроме того, речь может идти и о более высокой степени опережающего отражения — предугадывании развития общественных процессов и моделировании юридических норм, способных регулировать те отношения, которые возникнут в будущем. Особое значение опережающее правотворчество имеет в условиях цифровизации общественной жизни.

С использованием формально-юридического и системного методов, а также метода моделирования выявлены положительные и отрицательные черты опережающего правотворчества. Отмечены такие потенциальные риски опережающего правотворчества, как чрезмерность и «агрессивность» правового регулирования, неоправданный охват им сферы действия иных регуляторов (религии, морали, саморегулирования), «тиражирование» законов, вторжение подзаконных актов в сферу законодательного регулирования. Целям преодоления и недопущения указанных рисков служит инструмент правового мониторинга, осуществляемого во всем «жизненном цикле» юридической нормы широким кругом субъектов.

Ключевые слова: правотворчество, опережающее правотворчество, прогнозирование, правовой эксперимент, правовой мониторинг, правовое моделирование, цифровизация, закон о нормативных правовых актах, синхронизация.

Для цитирования: Залоило М. В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 20—29. DOI: 10.12737/jrl.2019.9.2

Anticipatory Nature of Law-Making and the Problem of Synchronization of Legal Regulation

M. V. ZALOILO, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation
E-mail: z-lo@mail.ru

Anticipatory law-making is considered in the article as a condition of the effectiveness of socio-economic and technological development of the state. It is determined that the concept of anticipatory law-making is multifaceted, covers different types and levels of law-making: it can be regarded as anticipatory regional law-making on the subjects of joint jurisdiction in the absence of a federal law; anticipatory subordinate law-making, when in the absence of a higher (usually legislative) act regulating certain social relations, an act of lower legal force regulating these relations is adopted. In addition, we can talk about a higher degree of advanced reflection: anticipating the development of social processes and modeling of legal norms that can regulate the relations that will arise in the future. Anticipatory law-making is of particular importance in view of the trends of digitalization of public life.

Positive and negative features of anticipatory law-making are revealed using formal-legal, system methods, and the method of modeling. Such potential risks of anticipatory law-making as excessive and “aggressiveness” of legal regulation, unjustified coverage of the scope of other regulators (religion, morality, self-regulation), “replication” of laws, the invasion of sublegislative acts in the sphere of legislative regulation are noted. The instrument of legal monitoring carried out throughout the “life cycle” of the legal norm by a wide range of subjects can be used for the purpose of overcoming and preventing these risks.

Keywords: law-making, anticipatory law-making, forecasting, legal experiment, legal monitoring, legal modeling, digitalization, law on normative legal acts, synchronization.

For citation: Zaloilo M.V. Anticipatory Nature of Law-Making and the Problem of Synchronization of Legal Regulation. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2019, no. 9, pp. 20—29. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.9.2

Постановка проблемы. В России на федеральном и региональном уровнях действует большое число законов, подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих разнообразные сферы общественных отношений. В условиях динамичного обновления нормативного массива усложняется система нормативных правовых актов, появляются ряд внутрисистемных проблем и негативные качественные изменения, по отдельным вопросам отмечается «зарегулированность». В то же время масштабное развитие информационных, био-, нано- и иных современных высоких технологий обуславливает возникновение новых общественных отношений, правовое регулирование которых в силу естественных причин отсутствует. Право не всегда может своевременно отражать стремительно развивающуюся действительность. Как справедливо замечает Ю. А. Тихомиров, «законодательное регулирование “не успевает” за развитием отношений, служит средством их “запоздалого” регулирования, не оказывает опережающего воздействия»¹. Продолжают существовать и пробелы в иных областях, которые уже находятся в сфере правового регулирования.

В связи с этим актуальным остается затрагивавшийся неоднократно ранее в литературе вопрос об опере-

жающем правотворчестве, которое в доктрине понимается неоднозначно: одни авторы относят его к особому виду правотворчества, заключающемуся в создании правовых норм, предметом регулирования которых являются ранее не урегулированные правом общественные отношения²; другие полагают опережающее отражение действительности одним из принципов правового регулирования³.

Прогностическая составляющая опережающего правотворчества. Соотношение с правовыми явлениями конкретизации и синхронизации юридических норм. По нашему мнению, опережающее отражение действительности, опережающее правовое регулирование возможно создать на любом уровне правотворчества любым его субъектом, потому что определяющей здесь является именно прогнозная составляющая, позволяющая на основе предвидения развития общественных отношений разработать их необходимое правовое регулирование. При этом первоначально это могут быть несколько альтернатив-

² См.: Баранова М. В. Опережающее правотворчество в правовой системе современности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 1. С. 43.

³ См.: Тихомиров Ю. А. Право как мера опережающего отражения действительности // Правовые модели и реальность / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2014. С. 3.

¹ Тихомиров Ю. А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 49.

ных вариантов, правовые модели будущего регулирования. Одной из адекватных форм реализации опережающего правотворчества выступает правовой эксперимент — апробация предлагаемых новелл в ограниченном масштабе (в определенном субъекте Федерации, муниципальном образовании и т. д.) и в ограниченный срок для проверки их эффективности и выработки оптимальных вариантов будущих правотворческих решений.

В этом смысле (как предвидение) опережающее правотворчество противостоит таким правовым явлениям, как конкретизация и синхронизация.

Оговоримся, что в данном случае речь идет о конкретизации юридических норм одного уровня (федерального закона — федеральным законом, вносящим в него изменения), поскольку конкретизация вышестоящих актов актами более низкой юридической силы, как правило, бывает обусловлена указанием на это в конкретизируемой норме вышестоящего акта либо нецелесообразностью отражения в законе, регулирующем наиболее важные общественные отношения, детализированных процедурных, организационных и т. п. вопросов. Итак, одноуровневая конкретизация юридических норм следует за развитием общественных отношений и, как правило, обусловлена им, в то время как в процессе опережающего правотворчества такое развитие предвосхищается, предугадывается.

В свою очередь, синхронизация правового регулирования — это такое его совершенствование, которое приводит к сближению смежных отраслей и векторов развития законодательства. Сближение может достигаться разными способами, в частности путем: своевременной актуализации правового регулирования при принятии того или иного акта, приведения законодательства в соответствие с вновь принятым законом; устранения терминологической неопределенности, ко-

гда одни и те же понятия и термины используются в разных нормативных правовых актах в неодинаковом значении; учета при разработке законопроектов всех иных законодательных инициатив в соответствующей области общественных отношений; обеспечения единства принципов правового регулирования в схожих отраслях; систематизации; сохранения правопреemptивности правовых актов, институтов и т. п. Синхронизация правового регулирования в смысле его актуализации, как и конкретизация, совершается уже после возникновения, изменения соответствующих общественных отношений, но не предвидит это.

Отдельные проблемы подзаконного опережающего правотворчества. Опережающее правотворчество можно рассматривать и в ином ключе — как опережающее правовое регулирование тех или иных разновидностей общественных отношений актами более низкой юридической силы (например, подзаконными актами) вместо актов более высокой юридической силы, которые должны регулировать эти отношения. Здесь уместно вспомнить феномен так называемого указного правотворчества, когда в первые годы после распада СССР до принятия Конституции Российской Федерации и несколько лет спустя в нашей стране многие общественные отношения, являвшиеся по сути предметом законодательного регулирования, регламентировались указами Президента РФ⁴. Здесь речь идет о «конкурирующей компетенции» между разными ветвями власти⁵.

⁴ См.: Лукьянова Е. А. Указное право как российский политический феномен // Журнал российского права. 2001. № 10. С. 55. См. также акт, создавший правовую основу возникшего положения: постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1831-I «О правовом обеспечении экономической реформы».

⁵ См.: Окуньков Л. А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования // Законодательство. 2000. № 12. С. 60.

Конституционный Суд РФ признал правомерность таких указов, которые восполняли имеющиеся пробелы законодательного регулирования, имели временный характер, т. е. действовали до принятия соответствующего законодательного акта (о чем нередко говорилось в самих указах) в отсутствие их противоречий Конституции РФ и федеральным законам⁶. Вместе с тем в целом в доктрине подобное опережающее правотворчество подвергается критике. Однако существуют и положительные примеры — делегированное правотворчество (законотворчество), т. е. передача одним правотворческим субъектом части своих полномочий по изданию норм права другому субъекту с целью ускорения правотворческого процесса. Делегирование правотворческих полномочий часто используется в зарубежной законодательской практике (Испания, Италия, Франция).

Нередки случаи подзаконного опережающего правотворчества, когда подзаконные акты под ви-

дом конкретизации закона принимаются не в строгом соответствии с ним, происходит расширение границ правового регулирования, не предусмотренное на законодательном уровне. Такое опережающее правотворчество — пример неправомерной конкретизации, осуществляемой с нарушением иерархических, компетенционных, а нередко и содержательных ее пределов. При нормальном развитии событий, а именно осуществлении одноуровневой конкретизации юридических норм, когда требуется дополнить, развить имеющиеся законодательные положения в связи с изменениями общественных отношений, создание требуемого правового регулирования не является опережающим правотворчеством, а является следствием развития общественных отношений. А. И. Абрамова предложила формальный критерий размежевания законодательного и подзаконного регулирования — закрепление в законе (например, о нормативных правовых актах) закрытого перечня вопросов, которые могут решаться только законом⁷; при этом отметим, что закрытый перечень не всегда соответствует динамике развития общественных отношений. Здесь важно соблюсти баланс.

Особенности регионального опережающего правотворчества. В силу ст. 76 Конституции РФ опережающее правотворчество могут осуществлять субъекты РФ, принимая собственные законодательные и иные нормативные правовые акты по предметам исключительного ведения и по предметам совместного ведения, если соответствующий федеральный закон еще не принят. Право на опережающее правовое регулирование является

⁶ См. постановления КС РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П по делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утв. названным Указом; от 30 апреля 1997 г. № 7-П по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 г. «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и ч. 2 ст. 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 г. «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в ред. от 9 ноября 1995 г.).

⁷ См.: Абрамова А. И. Правоприменительная практика и ее влияние на развитие законодательства // Журнал российского права. 2015. № 12. С. 22—23.

элементом конституционно-правового статуса субъекта РФ⁸.

Например, Л. В. Андриченко отмечает необходимость более широкого использования опережающего правотворчества субъектов РФ для обеспечения динамики развития законодательства, что отвечает как нормам Конституции РФ, Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 3), так и практике Конституционного Суда РФ⁹. При этом подобное опережающее правотворчество субъектов Федерации можно рассматривать как своего рода правовой эксперимент, когда на территории одного региона вводится правовое регулирование отношений, не регламентируемых федеральным законодательством, а также не урегулированных законодательством остальных субъектов Федерации, что позволяет в дальнейшем при создании федеральных правовых норм или правовых норм иных субъектов РФ учесть положительный и (или) отрицательный опыт такого правового эксперимента.

Преобладающее количество законодательных актов субъектов Федерации принимается по предметным сферам совместного ведения, в то же время им присущ ряд недостатков: часто они механически копируют федеральное законодательство; отсутствует необходимая степень гармонизации регионального законодательства в силу различий

в правовом регулировании отношений, входящих в предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в отдельных субъектах Федерации; наблюдаются коллизии между нормативными правовыми актами одного и того же субъекта Федерации; возрастает объем подзаконного правотворчества субъектов Федерации¹⁰.

Имеются и положительные примеры, наиболее ярко характеризующие опережающее правотворчество субъектов Федерации: это, в частности, «законы о законах» (именуемые по-разному: «О нормативных правовых актах», «О правовых актах», «О правовых актах и правотворчестве» и т. п., но в целом имеющие схожий предмет регулирования).

Идеи о необходимости принятия законов о формах (источниках) права, о нормативных правовых актах, о правотворчестве в Российской Федерации, о порядке принятия законов, о систематизации, о языке законов высказываются в доктрине на протяжении нескольких десятилетий¹¹.

Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП) на протяжении долгих лет разрабатывается и совершенствуется инициативный проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (далее — законопроект ИЗиСП), разные варианты которого широко обсуждались на экспертных площадках и научных мероприятиях, были опубликованы и переданы на рассмотрение в органы государственной власти. С учетом результатов обсуждения в

⁸ См.: Бочарникова М. А. Трудовое законодательство как предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов // Журнал российского права. 1998. № 12. С. 48.

⁹ См.: Андриченко Л. В. Разграничение полномочий между органами власти различных территориальных уровней: проблемы централизации и децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 42.

¹⁰ См.: Андриченко Л. В. Указ. соч. С. 46.

¹¹ Законопроекты «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», которые вносились в Государственную Думу в 1996 и 1997 гг. соответственно, были приняты в первом чтении, однако в последующем были сняты с рассмотрения.

2019 г. была издана обновленная редакция законопроекта ИЗиСП¹². Подобные законы успешно действуют в более чем половине субъектов РФ, а также в ряде зарубежных государств¹³.

Представляется обоснованным закрепление в законе о нормативных правовых актах как требований, предъявляемых к порядку их разработки, оценки, принятия, опубликования, так и основных аспектов их реализации, включая официальное толкование, пределы правоприменительной конкретизации нормативных правовых актов, механизм правоприменения.

Охват подобным законом различных предметов правового регулирования (правотворчество, правореализация, прогнозирование, планирование, мониторинг) встречается в доктрине критику¹⁴, однако в данном случае комплексным предметом правового регулирования закона будет выступать весь «цикл жизни» нормативного правового акта, начиная с прогнозирования и заканчивая вопросами прекращения действия акта. Объединяемые предметы правового регулирования не являются абсолютно чуждыми друг другу, прогнозирование и планирование являются стадиями правотворческого процесса, а правовой мониторинг целесообразно осуществлять

не только на стадии правоприменения. К сожалению, перспективные планы правотворческой деятельности в отсутствие четких требований разрабатываются в настоящее время далеко не всеми субъектами правотворчества, что влечет разобщенность и коллизии правотворческих инициатив и в последующем фрагментацию правового регулирования. Результаты официального толкования юридических норм судами, выраженные в виде право-конкретизирующих правоположений, оказывают значительное влияние на правотворчество, нередко становясь прообразами будущих юридических норм. В правовой системе появляется такой элемент, как акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами (по сути — акты официального толкования). Закрепление в законе о нормативных правовых актах основ разработки и реализации нормативного правового акта не исключает принятия специальных законов, регулирующих, например, условия и порядок проведения разных видов правотворческой экспертизы, а также подзаконных актов различных субъектов правотворчества, регулирующих процесс разработки, согласования и принятия нормативных правовых актов, входящих в их компетенцию.

Опережающее правотворчество в условиях цифровизации. Развитие и применение цифровых технологий в областях государственного управления, экономике, социальной сфере и т. п., провозглашенная на государственном уровне задача цифровизации общественной жизни приводят к изменениям в правовой сфере, созданию правовых норм, регулирующих отношения, связанные с цифровизацией, а также трансформации самого права, правовых явлений и категорий под влиянием цифровизации¹⁵.

¹² См.: О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). 5-е изд. / рук. авт. кол. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2019.

¹³ Проект модельного (рекомендательного) закона «О нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации», опубликованный ИЗиСП в 2000 г., был положен в основу соответствующих законов ряда субъектов РФ.

¹⁴ См.: Арзамасов Ю. Г. Оптимальная модель правового регулирования нормотворческого процесса: опыт России и Республики Казахстан // Юридическая наука: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 3. С. 32.

¹⁵ См.: Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал

Формируется и начинает действовать правовой массив, опосредующий процессы цифровизации, по сути являющийся нетипичным, циклическим, правовым массивом¹⁶ в силу того, что создается и развивается не автономно от правового развития в иных сферах, а вторгается в действующие элементы права и детерминирует их содержание.

Новые грани права, обусловленные его трансформацией под влиянием процессов цифровизации, становятся актуальным предметом исследований представителей теоретико-правовой и отраслевых юридических наук, но не являются пока осмысленными в должной степени¹⁷. Сохраняются неопределенность и в понимании более традиционных категорий права, коллизии идей по самым различным вопросам.

В начале цифровой эпохи поднимается вопрос о гибкости и оперативности правовых регуляторов общественных отношений, связанных с цифровизацией (новых, а также тех, что, хотя и существовали ранее, но не требовали именно правового регулирования), в том числе о целесообразности подзаконного регулирования таковых, возникает потребность в поиске дополнительных регуляторов (квазиправовых)¹⁸. Некоторые такие отношения, как отмечается в литературе, «должны быть, но на данном этапе не могут быть урегулированы правом в необ-

ходимом объеме»¹⁹. В данном случае фрагментация в регулировании общественных отношений, возникающих в связи с процессами цифровизации, имеет объективную природу и не характеризуется как негативное явление, а скорее представляет собой временный, переходный этап в развитии правового регулирования таких отношений. В связи с процессами цифровизации возможно прогнозирование расширения предмета правового регулирования, а следовательно, преодоление имеющейся в настоящее время фрагментации. Вместе с тем прогностическая составляющая опережающего правотворчества и в данном случае сохраняет актуальность и значимость в связи с необходимостью определения контуров правового регулирования общественных отношений, связанных с цифровизацией.

Опережающее правотворчество и стратегическое планирование. Вопросы опережающего правотворчества, непосредственным образом связанные с технологиями юридического прогнозирования, не могут быть рассмотрены в отрыве от стратегического планирования, которое в настоящее время согласно соответствующему законодательству²⁰ осуществляется далеко не во всех сферах жизнедеятельности, охватывая лишь социально-экономическое развитие и национальную безопасность, оставляя за рамками, например, правовое развитие страны, экологическую сферу и проч.

7 мая 2018 г. был принят Указ Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Обеспечивают достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных данным Указом, националь-

российского права. 2018. № 9. С. 5—16; Пашенцев Д. А., Залоило М. В. Воздействие современных цифровых технологий на содержание и характер правотворческой деятельности: теоретико-правовой аспект // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4. С. 231—235.

¹⁶ О понятии циклического правового массива см.: Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 89—94.

¹⁷ См.: Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 10.

¹⁸ Там же. С. 8.

¹⁹ Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 11.

²⁰ См. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

ные проекты²¹. Создание адекватного поставленным целям и стратегическим задачам правового регулирования также может служить примером опережающего правотворчества. При этом важна необходимая степень корреляции с законодательством: принимаемые законы должны быть обусловлены программными актами (документами стратегического планирования), равно как и последние следует принимать с учетом динамики развития законодательства. В законодательстве отдельных субъектов РФ, в частности в некоторых региональных «законах о законах», прослеживается обусловленность законодательной инициативы содержанием программно-стратегических актов, как это закреплено, например, в ст. 14 Закона Республики Марий Эл от 6 марта 2008 г. № 5-З «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл»²². Имеется и соответствующий зарубежный опыт: в п. 8 ст. 6 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З среди основных принципов нормотворческой деятельности назван принцип социально-экономической обусловленности, который обеспечивается соответствием принимаемых (издаваемых) нормативных правовых актов социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, а также целям устойчивого развития, содержащимся в международно-правовых актах и правовых актах программного характера. Во многих законах субъектов Федерации о нормативных правовых актах прогнозирование за-

креплено в качестве стадии правотворческого процесса (например, ст. 19—21 Закона Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-З «О нормативных правовых актах»).

Представляется, что разработка соответствующего документа стратегического планирования должна вестись либо одновременно, либо с незначительным отрывом во времени с разработкой соответствующего проекта нормативного правового акта, в правовом поле опосредующего стратегические ориентиры.

Выводы. Опережающее правотворчество может пониматься в нескольких смыслах. Оно затрагивает различные виды и уровни правотворчества; характеризуется прогностической составляющей, что особенно актуально в наступающую цифровую эпоху.

Опережающее правотворчество свойственно не только субъектам правотворчества, но и судебным органам, чья практика оказывает существенное влияние на развитие правового регулирования посредством создания прообразов правовых норм, принятия опережающих постановлений высших судебных инстанций²³.

Отмечая многочисленные положительные свойства опережающего правотворчества, не следует преувеличивать его потенциал и чрезмерно увлекаться восполнением пробелов в регулировании пока не существующих общественных отношений, поскольку многие из них, возможно, и не требуют именно правового регулирования, а могут быть предметом других регуляторов (религия, мораль, саморегулирование). Кроме того, имеются риски создания «агрессивного» правового регули-

²¹ См. постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

²² См.: Залоило М. В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 43—53; Черногор Н. Н., Залоило М. В. Актуальные проблемы правотворчества: учеб. пособие. М., 2018. С. 42—50.

²³ См.: Власенко Н. А., Залоило М. В. Конкретизация и толкование права как творческое содержание судебной практики // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 43—57; Судебная практика в современной правовой системе России / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. М., 2017. С. 67—101.

рования, не отвечающего принципу достаточности и полноты ввиду своей чрезмерности, «тиражирования» законов, вторжения подзаконных актов в сферу законодательного

регулирования. Минимизации указанных рисков служит инструмент правового мониторинга, осуществляемого в течение всего жизненного цикла правовой нормы.

Библиографический список

Абрамова А. И. Правоприменительная практика и ее влияние на развитие законодательства // Журнал российского права. 2015. № 12.

Андриченко Л. В. Разграничение полномочий между органами власти различных территориальных уровней: проблемы централизации и децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4.

Арзамасов Ю. Г. Оптимальная модель правового регулирования нормотворческого процесса: опыт России и Республики Казахстан // Юридическая наука: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 3.

Баранова М. В. Опережающее правотворчество в правовой системе современности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 1.

Бочарникова М. А. Трудовое законодательство как предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов // Журнал российского права. 1998. № 12.

Власенко Н. А., Залоило М. В. Конкретизация и толкование права как творческое содержание судебной практики // Журнал российского права. 2016. № 8.

Залоило М. В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества // Журнал российского права. 2018. № 4.

Лукьянова Е. А. Указное право как российский политический феномен // Журнал российского права. 2001. № 10.

О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). 5-е изд. / рук. авт. кол. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2019.

Окуньков Л. А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования // Законодательство. 2000. № 12.

Пашенцев Д. А., Залоило М. В. Воздействие современных цифровых технологий на содержание и характер правотворческой деятельности: теоретико-правовой аспект // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4.

Судебная практика в современной правовой системе России / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. М., 2017.

Тихомиров Ю. А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9.

Тихомиров Ю. А. Право как мера опережающего отражения действительности // Правовые модели и реальность / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2014.

Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9.

Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1.

Черногор Н. Н., Залоило М. В. Актуальные проблемы правотворчества: учеб. пособие. М., 2018.

References

Abramova A. I. Law Enforcement and Its Impact on the Development of Legislation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 12, pp. 18—27. (In Russ.)

Andrichenko L. V. Division of powers between the authorities of different territorial levels: the problem of centralization and decentralization. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*, 2013, no. 4, pp. 37—58. (In Russ.)

Arzamasov Yu. G. The optimal model of legal regulation of the norm-setting process: the experience of Russia and the Republic of Kazakhstan. *Yuridicheskaya nauka: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii*, 2018, no. 3, pp. 28—35. (In Russ.)

Baranova M. V. Anticipatory law-making in the legal system of modernity. *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*, 2016, no. 1, pp. 43—45. (In Russ.)

Bocharnikova M. A. Labour legislation as subject of joint competence of the Federation and it's subjects. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 1998, no. 12, pp. 41—48. (In Russ.)

Chernogor N. N., Zaloilo M. V. Actual problems of law-making. Moscow, 2018. 144 p. (In Russ.)

Court practice in the modern legal system of Russia. Ed. by T. Y. Khabrieva, V. V. Lazarev. Moscow, 2017. 432 p. (In Russ.)

Khabrieva T. Y. Law Facing the Challenges of Digital Reality. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 9, pp. 5—16. (In Russ.)

Khabrieva T. Y., Chernogor N. N. The Law in the Conditions of Digital Reality. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 1, pp. 85—102. (In Russ.)

Lukyanova E. A. Regulation established. by decree as a Russian political phenomenon. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2001, no. 10, pp. 55—67. (In Russ.)

Okunkov L. A. Decrees of the President of the Russian Federation and problems of their improvement. *Zakonodatelstvo*, 2000, no. 12, pp. 59—67. (In Russ.)

On normative legal acts in the Russian Federation (initiative draft of the federal law). 5th ed. Ed. by T. Y. Khabrieva, Yu. A. Tikhomirov. Moscow, 2019. 88 p. (In Russ.)

Pashentsev D. A., Zaloilo M. V. The impact of modern digital technologies on the content and nature of law-making: theoretical and legal aspect. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii*, 2018, no. 4, pp. 231—235. (In Russ.)

Tikhomirov Yu. A. Law as a measure of anticipatory reflection of reality. *Legal models and reality*. Ed. by Yu. A. Tikhomirov, E. E. Rafalyuk, N. I. Khludeneva. Moscow, 2014. 280 p. (In Russ.)

Tikhomirov Yu. A. Methodology of risk analysis and assessment in legislative activity. *Yuridicheskaya tekhnika*, 2015, no. 9, pp. 46—52. (In Russ.)

Vlasenko N. A., Zaloilo M. V. Concretization and Interpretation of Law as the Creative Content of Judicial Practice. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2016, no. 8, pp. 43—57. (In Russ.)

Zaloilo M. V. The Effectiveness of Law-Making through Strategic Planning. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 4, pp. 43—53. (In Russ.)