



ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

ИНСТИТУТЫ
И ОБЩЕСТВО

Исследование провела Наталья Ткаченко,
руководитель производственного управления
компании «Гарант»

Статистический анализ федерального законодательства





Исследование провела Наталья Ткаченко,
руководитель производственного управления
компании «Гарант»

Статистический анализ федерального законодательства



Москва
2017

Содержание

Предисловие.....	5
1. Основные выводы исследования.....	6
2. Общие данные о количестве ежегодно принимаемых федеральных законов.....	10
3. Анализ динамики принятия законодательных норм по предмету регулирования.....	13
Административное право, административные правонарушения.....	17
Банковская деятельность.....	19
Гражданский и арбитражный процесс, исполнительное производство.....	20
Гражданское законодательство.....	22
Жилые и нежилые помещения, коммунальное хозяйство.....	24
Здравоохранение, образование, наука, культура, спорт.....	26
Земля, природные ресурсы, природоохрана.....	27
Международные отношения.....	28
Налоги и сборы.....	30
Оборона, воинская обязанность и военная служба. Оружие.....	31
Общие вопросы регулирования предпринимательской деятельности.....	32
Основы государственно-правового устройства.....	33
Охрана правопорядка, безопасность, правоохранительные органы.....	34
Регулирование отдельных видов хозяйственной деятельности.....	35
Семья.....	36
Социальная защита, пенсии, компенсации.....	37
Судоустройство, адвокатура, нотариат, органы юстиции.....	39
Таможенное законодательство, внешнеэкономическая деятельность.....	41
Труд, трудоустройство, занятость.....	42
Уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное законодательство.....	43
Основные выводы.....	44
4. Анализ стабильности федерального законодательства.....	46
Стабильность кодифицированных актов.....	50
Статистика изменений кодифицированных актов.....	51

Предисловие

Современная российская правовая система, начав формироваться в 90-е годы, продолжает видоизменяться. Для того чтобы выявить закономерности в развитии законодательства Российской Федерации, было проведено исследование с использованием статистических методов.

Аналізу была подвергнута генеральная совокупность «законодательные акты, принятые Федеральным собранием Российской Федерации и подписанные Президентом Российской Федерации» (далее – «законодательство Российской Федерации»). Исследование охватывало период с 01.01.1994 по 31.07.2016.

В качестве инструмента исследования использовалась справочная правовая система «ГАРАНТ»¹, которая содержит все обнародованные федеральные законы, классифицированные с точностью до статьи, пункта и подпункта по общеправовому классификатору отраслей законодательства². Для решения исследовательских задач использовались аналитические функции системы «ГАРАНТ»³, а также стандартный пакет статистических функций, предлагаемый табличными редакторами Excel, LibreOffice Calc.

Результаты исследования содержатся в настоящем отчете. Он начинается с изложения основных выводов о динамике изменений российского законодательства. Статистические методы, позволяя зафиксировать эту динамику, не описывают ее эффектов и не дают объяснения ее причинам. Чтобы восполнить этот пробел, Центр стратегических разработок совместно с компанией «Гарант» собрал экспертов для обсуждения выводов исследования. Результаты обсуждения также приведены в разделе «Основные выводы».

Второй раздел отчета содержит данные о количестве ежегодно принимаемых федеральных законов. За ним следует раздел, в котором рассматривается динамика принятия законодательных норм по предмету регулирования. Завершает документ раздел, посвященный анализу стабильности федерального законодательства.

¹ Выпускается компанией «Гарант» с 1990 г.

² Особенностью системы «ГАРАНТ» является постоянная актуализация информационного банка. Ежедневно в систему подключаются тысячи новых документов. За 26 лет компания накопила огромный опыт в области анализа изменений законодательства и отражения этих изменений в удобном для применения виде.

³ Поиск по рубрике, «вычитание списков», «сложение списков»

1. Основные выводы исследования

Хотя в каждом конкретном году число принимаемых законов может быть больше или меньше, чем в предыдущем и последующем, статистический анализ демонстрирует общую тенденцию увеличения числа новых законов. Во второй половине 2000-х годов ежегодно принимается больше законов, чем в 90-х, а в 2010-х — больше, чем в 2000-х.

При этом наблюдается корреляция максимумов и минимумов количества принимаемых в течение года федеральных законов с датами проведения федеральных выборов (коэффициент корреляции — 0,41). Выборы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации влияют на рост количества федеральных законов, принимаемых в последний год работы Госдумы очередного созыва (коэффициент корреляции — 0,24). Выборы президента влияют на уменьшение количества законов, принятых в год выборов федеральных (коэффициент корреляции — 0,33).

Устойчивый тренд на увеличение ежегодно принимаемых актов характерен для всех рассмотренных отраслей права. Исключением является только отрасль «Международные отношения», где наблюдается незначительный тренд на уменьшение ежегодно принимаемых актов.

Динамика принятия законов, содержащих нормы той или иной отрасли права, как правило, индивидуальна. Она подчиняется своим собственным закономерностям и не совпадает с кривой, отражающей общую динамику принятия новых законов. Исключение составляют следующие отрасли, динамика появления новых норм в которых повторяет общую динамику принятия новых законов: «Основы государственно-правового устройства», «Законодательство о налогах и сборах», «Оборона, воинская обязанность и военная служба. Оружие», «Регулирование отдельных видов хозяйственной деятельности», «Уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное законодательство». Совпадение кривой общего числа принимаемых законов и кривой новых законов в отрасли «Основы государственно-правового устройства» может быть связано с тем, что каждый новый закон, как правило, содержит нормы о порядке государственного регулирования соответствующих отношений, в том числе о полномочиях Российской Федерации и ее субъектов по регулированию указанных отношений, о специально уполномоченном государственном органе и т.п. Объяснений относительно других названных отраслей правового регулирования у автора нет.

На отрезке от начала периода исследования до 2002-2004 гг. в большинстве рассмотренных отраслей федерального законодательства преобладала законодательная политика принятия новых актов. Начиная с 2002-2004 гг. в большинстве рассмотренных

отраслей законодательства преобладает законодательная политика внесения изменений в ранее принятые акты.

Исключениями из общего правила являются следующие четыре отрасли: «Международные отношения», «Налоги и сборы», «Таможенное законодательство, внешнеэкономическая деятельность», «Уголовное законодательство, уголовный процесс, уголовно-исполнительное законодательство». В сфере международных отношений на всем протяжении охваченного исследованием периода преобладающей законодательной политикой было и остается принятие новых актов – законов о ратификации либо присоединении, которые являются основной формой выражения воли законодателя на включение в правовую систему Российской Федерации международно-правовых положений. В регулировании налогов и сборов начиная с 2003 г. преобладает законодательная политика изменений. Однако невозможно говорить о преобладании какой-либо законодательной политики в 1994–2002 годы. В таможенном законодательстве устойчивые законодательные политики наблюдаются в 1994–2003 гг., когда доминировала политика принятия новых актов, а также на отрезках 2004–2007 гг. и 2013–2016 гг., когда в отрасли преобладала политика изменений. При этом в 2008–2012 гг. устойчивой законодательной политики не выявлено. В уголовном, уголовно-процессуальном и уголовно-исполнительном праве начиная с 2003 г. преобладала законодательная политика изменений, однако невозможно говорить о преобладании какой-либо законодательной политики в 1994–2002 гг.

Внутри каждой конкретной отрасли законодательства смена преобладающей законодательной политики происходит, как правило, спустя некоторое время после принятия основного отраслевого закона (кодекса). Однако срок, который проходит между принятием основного отраслевого закона и установлением политики изменений, в разных отраслях может существенно различаться.

Следует отметить, что в подавляющее большинство действующих базовых федеральных законов внесены правки. Однако для оценки стабильности правового регулирования значим не только факт внесения поправок, но и их общее количество и время внесения. В ходе исследования для каждого из отраслевых кодексов был вычислен средний срок стабильности – длительность условного периода, в течение которого в кодекс не вносятся изменения. Полученные результаты показывают, что большинство действующих кодексов Российской Федерации меняются чаще одного раза в год.

Более того, за последние 6 лет интенсивность внесения поправок увеличилась. Если по состоянию на 31.12.2010 период стабильности составлял менее месяца только для Налогового кодекса и Кодекса об административных правонарушениях, то по состоянию на 31.07.2016 менее месяца сделались периоды стабильности для Земельного, Лесного и Уголовно-процессуального кодексов. Также следует отметить, что период стабильности уменьшился для всех кодексов, действующих на 31.07.2016.

Своего рода исключением на общем фоне является Таможенный кодекс Таможенного союза. На 31.07.2016 период стабильности данного кодекса составляет 730 дней. По-видимому, это вызвано сложностью процедуры изменения международного документа.

Эти результаты были представлены на обсуждение экспертов. Дискуссия состоялась 25 января 2017 г. в Центре стратегических разработок. В ней приняли участие правоведы и практикующие юристы, а также представители бизнес-ассоциаций.

Участники дискуссии сошлись на том, что растущая нестабильность законодательства — явление негативное. Во-первых, когда правила игры меняются каждый день, люди не в состоянии отследить, насколько они выполняют установленные законом требования. Из-за этого падает готовность их соблюдать. Во-вторых, постоянные изменения существенно ограничивают возможности планирования для бизнес-структур. Особенно сложно, когда новые правила принимаются в самом конце календарного года, что требует спешного пересмотра уже принятых бизнес-планов и бюджетов на следующий год. Аналогичные трудности возникают, когда новые требования к отчетности вводятся незадолго до установленного периода сдачи отчетов: после внесения поправок в закон госорганам требуется время на разработку новых форм отчетности, в некоторых случаях они появляются буквально за две недели до момента подачи отчетов.

Эксперты обратили внимание на связь нестабильности правового регулирования с качеством законов и скоростью рассмотрения законопроектов. По мнению специалистов, в настоящее время качество принимаемых законов в целом невысокое. Некачественные законы не могут адекватно применяться и исполняться, что вызывает потребность в корректирующих поправках практически сразу после принятия новых норм. Это, в свою очередь, усиливает общую нестабильность регулирования.

Причина низкого качества законов кроется в скорости их разработки и принятия. Ведомства в спешке готовят законопроекты, чтобы отчитаться о выполнении поручений президента. Процедуры оценки регулирующего воздействия не работают, потому что экспертам дают очень маленький срок для оценки законопроектов: нередко заключение предлагается подготовить буквально за один день, даже если речь идет о весьма объемном проекте. В результате в Думу вносятся недостаточно проработанные законопроекты, которые становятся законами очень быстро: зачастую они принимаются в первом чтении за один день, а на внесение поправок отводится от одного до семи дней. Фактически стадия обсуждения, на которой можно было бы выявить и устранить недостатки законопроектов, пропускается.

Бороться с нестабильностью регулирования можно с помощью моратория или частичного ограничения на изменение законов. Основной риск этого подхода — сохранение некачественных, ошибочных норм, наносящих ущерб бизнесу и гражданам. По мнению части экспертов, этот риск выше, чем риски, связанные с нестабильностью регулирования.

Другая часть экспертов считает, что дефекты уже принятых норм можно скорректировать судебной практикой. Поэтому внесение поправок в законы можно ограничивать.

Еще один путь связан с развитием механизмов, которые могли бы отфильтровывать некачественные законопроекты. В качестве примера эксперты привели процедуру внесения изменений Гражданского кодекса, которые включают в себя обязательную экспертизу Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, а также порядок корректировки Уголовного кодекса, для внесения поправок в который требуется согласие Верховного суда. Такого рода экспертные фильтры можно было бы установить для поправок в каждый базовый кодекс.

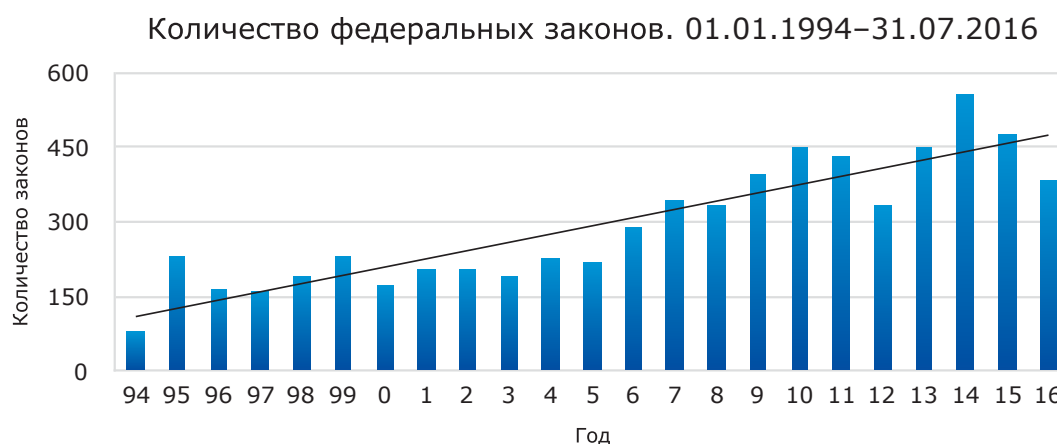
По мнению ряда экспертов, наиболее действенный способ повысить качество принимаемых законов и тем самым внести вклад в повышение стабильности правового регулирования — это развитие парламентской дискуссии. В свою очередь, чтобы она развивалась, в парламенте должна быть конкуренция партий и фракций. Без конкуренции стимулы к тщательному обсуждению законопроектов не появятся. Если же парламентская конкуренция невозможна, следует ввести запрет на ускоренное рассмотрение законопроектов вне регламента, а также придать большой вес заключениям Правового управления Государственной Думы, где собраны грамотные специалисты. Некоторые эксперты предложили ввести запрет на принятие законов о внесении изменений в законы о внесении изменений, поскольку такая форма законотворчества делает невозможной оценку содержания изменений.

Помимо этого, имеет смысл принимать меры, которые смягчают негативные эффекты, связанные с изменением законов. Во-первых, подобные эффекты могут быть скорректированы переходными положениями к принимаемым поправкам. Например, такие положения могут оговаривать, что новые правила игры не распространяются на контракты и иные отношения, возникшие до изменения закона, для которых по-прежнему будут действовать старые нормы. Во-вторых, можно изменить правила введения в силу законодательных изменений. Сейчас он обычно составляет 10 дней. Более разумное правило установлено Налоговым кодексом, предполагающим вступление в силу новых требований с налогового периода, следующего за периодом их принятия. Похожие правила можно распространить и на другие отрасли права. Например, ввести правило о том, что законы, принятые в весеннюю сессию работы Государственной Думы, вступают в силу не ранее 1 января следующего года, а в осеннюю — не ранее 1 июля следующего года. В таком случае после принятия поправок и изменений у государственных органов будет достаточно времени на разработку подзаконных актов и адаптацию электронных сервисов и систем, а у коммерческих структур — на корректировку бюджетов и бизнес-планов.

2. Общие данные о количестве ежегодно принимаемых федеральных законов

В течение периода 01.01.1994–31.07.2016 принято 6717 федеральных законов. Распределение этого количества по годам представлено на диаграмме 1.

Диаграмма 1



Хотя кривая количества принимаемых ежегодно законов неровная, наблюдается тенденция на увеличение их числа.

Исследование проводилось в четвертом квартале 2016 года, когда еще не были известны результаты работы Государственной Думы VII созыва в осеннюю сессию 2016 года. На момент публикации работы результат известен, и с его учетом в 2016 году принято Федеральным собранием и подписано Президентом Российской Федерации 524 федеральных закона, включая 12 федеральных конституционных законов, что превышает результат 2015 года (478 федеральных законов, включая конституционные).

Данные об общем количестве законов являются характеристикой активности законотворчества, но при этом не дают информации об интенсивности развития законодательства в отдельных отраслях. Этот вопрос будет рассмотрен в следующем разделе.

Для описания поведения кривой количества законов введем следующую терминологию. Годом достижения локального максимума количества федеральных законов будем считать год, в котором количество принятых федеральных законов превышает количество

федеральных законов, принятых в один или несколько предыдущих лет, и количество федеральных законов, принятых в один или несколько последующих лет. Аналогично годом достижения локального минимума количества федеральных законов будем считать год, в котором количество принятых федеральных законов меньше количества федеральных законов, принятых в один или несколько предыдущих лет, и меньше количества федеральных законов, принятых в один или несколько последующих лет.

Проверим, есть ли статистическая зависимость количества принимаемых ежегодно федеральных законов от событий: федеральные выборы.

В период с 01.01.1994 по 31.07.2016 в стране 12 раз проходили федеральные выборы.

Выборы Президента Российской Федерации проводились:

16 июня–3 июля 1996 г.;

26 марта 2000 г.;

14 марта 2004 г.;

2 марта 2008 г.;

4 марта 2012 г.

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проводились:

12 декабря 1993 г.;

17 декабря 1995 г.;

19 декабря 1999 г.;

7 декабря 2003 г.;

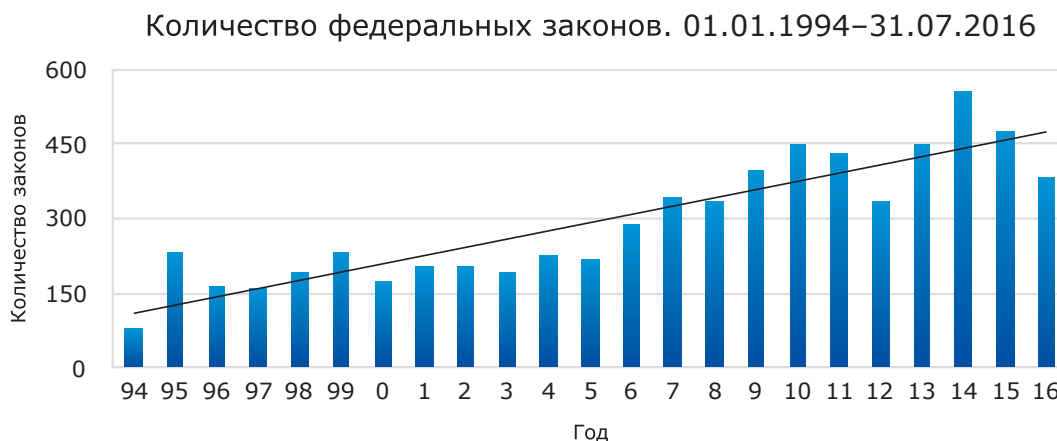
2 декабря 2007 г.;

4 декабря 2011 г.;

18 сентября 2016 г.

На приведенной диаграмме 1 отражено количество федеральных законов, которые принимались в каждом году на протяжении периода исследования.

Диаграмма 1



1. Наблюдается корреляция максимумов и минимумов количества принимаемых в течение года федеральных законов с федеральными выборами (коэффициент корреляции – 0,41). При этом выборы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации влияют на рост количества принятых в последний год работы Государственной Думы очередного созыва федеральных законов (коэффициент корреляции – 0,24); выборы Президента Российской Федерации влияют на уменьшение количества принятых в год выборов федеральных законов (коэффициент корреляции – 0,33).

2. Смена физического лица, являющегося Президентом РФ, приводит к локальному максимуму количества принятых федеральных законов в году, следующему через год после соответствующих выборов (выборы: 2000, 2008, 2012 гг., максимумы: 2002, 2010, 2014 гг.).

3. Анализ динамики принятия законодательных норм по предмету регулирования

В данном разделе проанализирована динамика принятия новых норм в различных отраслях законодательства, а также соотношение общего количества вновь принятых федеральных законов, содержащих нормы соответствующей отрасли законодательства, и количества среди них федеральных законов, являющихся законами о внесении изменений в ранее принятые законы.

Количество законов об изменениях в той или иной отрасли законодательства можно рассматривать как характеристику законодательной политики в конкретной отрасли.

Преобладание законов об изменениях в конкретной отрасли может, с одной стороны, означать, что в данной области правоотношения, требующие законодательного урегулирования, уже выявлены и урегулированы. В связи с этим принятие новых **«базовых законов»**⁴, то есть законов, регулирующих какой-то пласт отношений, не требуется, а необходима лишь «настройка» уже действующих базовых законов (более подробно о понятии «базовые законы» применительно к настоящей работе см. раздел 4) путем внесения в них изменений.

С другой стороны, заметное количество законов об изменениях может являться либо индикатором качества регулирования в отрасли (если ее базовые законы изначально не учитывали всех значительных правоотношений), либо индикатором существенных изменений сложившихся ранее отношений (например, в настоящее время мы наблюдаем сильное влияние информационных технологий на многие сферы жизни общества, которое требует уточнения и развития законодательного регулирования). Отдельного исследования требует вопрос о причинах большого количества изменений и высокой частоты изменений кодифицированных актов, поскольку такая ситуация противоречит самой идее кодификации (см. подробнее раздел 4, часть «Стабильность кодифицированных актов»).

Исследуем, какой подход законодатель применяет к развитию различных отраслей. Какие законы преобладают среди вновь принятых в различных отраслях: базовые законы или законы об изменениях?

⁴ Термин «Базовые законы», в частности, используется в следующей монографии: Андриченко Л. В., Боголюбов С.А., Васильев В.И. и др. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного закона России): монография // Под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИД «Юриспруденция», 2013. С. 178.

Законодательную политику, при которой количество законов об изменениях превышает половину от всех принимаемых законов, будем называть «политика изменений»; законодательную политику, при которой количество законов об изменениях не превышает половины от общего количества принимаемых законов, будем называть «политика принятия новых актов».

При проведении статистического исследования законодательства по предмету регулирования важно иметь в виду следующее обстоятельство. Такое исследование проводится на основе результатов предметной индексации правовых актов в соответствии с классификатором правовых актов. В настоящее время большинство применяемых классификаторов являются модификациями Общеправового классификатора, рекомендованного к использованию Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов»⁵. Разделы таких классификаторов можно считать отражением соответствующих отраслей законодательства.

Для целей исследования по предмету регулирования использованы следующие рубрики классификатора «ГАРАНТА» (в алфавитном порядке):

- «Административное право, административные правонарушения»;
- «Банковская деятельность»;
- «Гражданский и арбитражный процесс, исполнительное производство»;
- «Гражданское законодательство»;
- «Жилищное законодательство»;
- «Здравоохранение, образование, наука, культура, спорт»;
- «Земля, природные ресурсы, природоохрана»;
- «Международные отношения»;
- «Налоги и сборы»;
- «Оборона, воинская обязанность и военная служба. Оружие»;
- «Общие вопросы регулирования предпринимательской деятельности»;

⁵ О классификаторе правовых актов: Указ Президента РФ 15.03.2000 № 511 // СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

- «Основы государственно-правового устройства»;
- «Охрана правопорядка, безопасность, правоохранительные органы»;
- «Регулирования отдельных видов хозяйственной деятельности»;
- «Семья»;
- «Социальная защита, пенсии, компенсации»;
- «Судоустройство, адвокатура, нотариат, органы юстиции»;
- «Таможенное законодательство, внешнеэкономическая деятельность»;
- «Труд, трудоустройство, занятость»;
- «Уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное законодательство».

В настоящее время применяются три способа предметной индексации: экспертный, машинный и смешанный.

Для оценки качества методов предметной индексации наиболее важными являются следующие численные показатели: полнота и точность⁶. Полнота характеризует способность системы находить соответствующие рубрике документы, при этом не учитывается наличие в ответе на запрос не соответствующих запросу документов. Полнота определяется как отношение найденных по соответствующим запросу документов к общему количеству соответствующих запросу документов. Точность характеризует способность системы находить только соответствующие рубрике документы и определяется как отношение найденных соответствующих рубрике документов к общему количеству найденных документов⁷.

Экспертный метод предметной индексации характеризуется высокой точностью. При этом показатели полноты зависят от количества рубрик в классификаторе. Чем большее количество рубрик содержит классификатор, тем сложнее обеспечить полноту: эксперту необходимо при рубрицировании документов держать в голове весь рубрикатор. Если речь идет о 20-30 рубриках, задача обеспечения высокой полноты выполнима.

⁶ Агеев М., Кураленок И., Некрестьянов И. Официальные метрики РОМИП'2007 // Труды четвертого российского семинара РОМИП'2007. (Переславль-Залесский, 18 октября 2007 г.). С. 237–240 [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://romip.ru/romip2007/index.html>.

⁷ Program to evaluate TREC results using SMART evaluation procedures. Documentation. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www-nlpir.nist.gov/projects/trecvid/trecvid.tools/trec_eval/README.

Уровень качества машинного метода является результатом поиска компромисса между требованиями точности и полноты⁸. Как правило, при машинном методе их максимальные значения для одного и того же алгоритма не превышают 75%⁹. Для целей настоящего исследования такие показатели не могут быть признаны допустимыми.

Нормативные правовые акты – законы в том числе – носят, как правило, комплексный характер. Один и тот же акт содержит нормы, относящиеся к различным отраслям законодательства. Например, Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ¹⁰ содержит нормы, относящиеся к следующим отраслям: «Основы государственно-правового устройства» (гл. 2–4, 6, 12, 13); «Хозяйственная деятельность» (гл. 5–7, 10, 11); «Внешнеэкономическая деятельность, таможенное дело» (гл. 9); «Торговля» (гл. 10, 11); «Здравоохранение» (гл. 7); «Информация и информатизация» (гл. 14); «Гражданское право» (гл. 15). В силу этого обстоятельства в настоящей работе учтен следующий принцип, применяемый при предметной индексации: если какой-либо акт относится к нескольким отраслям законодательства, его наличие должно быть учтено в каждой из них. Так, в приведенном примере, Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» будет учтен в каждой из перечисленных выше рубрик классификатора правовых актов. В результате применения этого принципа простое сложение полученных количественных данных по разным отраслям законодательства будет существенно превышать количество принятых актов.

В настоящей работе использован результат ручной индексации экспертами федеральных законов с точностью до статей, пунктов и подпунктов (экспертный метод) по одноуровневому классификатору правовых актов, используемому для целей предметной индексации в системе «ГАРАНТ».

Далее на диаграммах 2–21 отражена динамика принятия норм в соответствующих отраслях в период, охваченный исследованием (01.01.1994–31.07.2016). Синим цветом обозначено общее количество принятых в соответствующем году федеральных законов, содержащих нормы рассматриваемой отрасли, красным – количество среди них законов о внесении изменений в нормы рассматриваемой отрасли, содержащиеся в ранее принятых законах.

⁸ Российский семинар по оценке методов информационного поиска // Труды четвертого российского семинара РОМИП'2006 (Суздаль, 19 октября 2006 г.). Санкт-Петербург: НУ ЦСИ, 2006. 274 с.

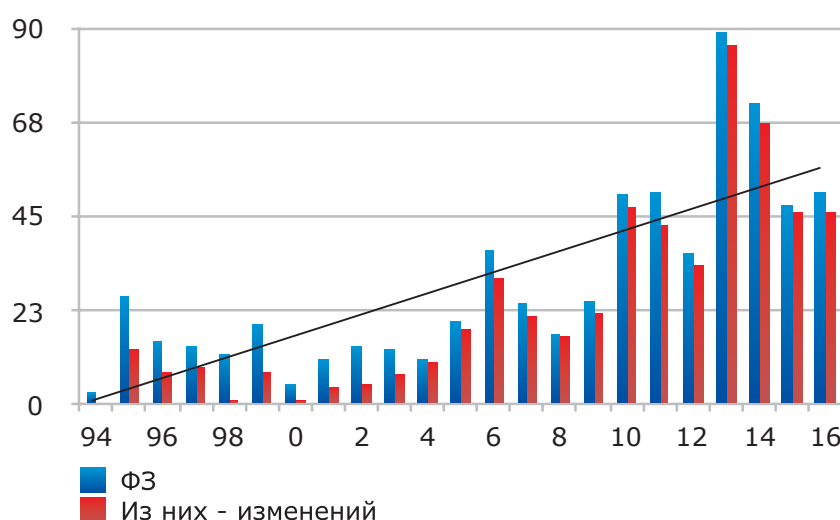
⁹ Там же. С. 267-268.

¹⁰ Об обращении лекарственных средств: Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

Административное право, административные правонарушения

В раздел **«Административное право, административные правонарушения»** включены нормы, содержащие составы административных правонарушений, нормы о должностных лицах, уполномоченных составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях. К этому разделу классификатора относят и правовые нормы об административной ответственности.

Диаграмма 2



Изменение количества новых федеральных законов рассматриваемой отрасли законодательства по годам в период 1994–2005 гг. подчиняется тем же правилам, что и общее количество вновь принимаемых ежегодно федеральных законов. Такую картину можно признать закономерной. Соблюдение правил, установленных законом, обеспечивается с помощью применения мер административного принуждения — административно-предупредительных, административно-пресекательных, восстановительных и мер административной ответственности. Поэтому принятие новых законов, как правило, сопровождается установлением норм об ответственности за их невыполнение (если ранее ответственность не была предусмотрена законодательством).

Далее картина отличается: максимумы в 2006, 2011 и 2013 гг. (общее количество принимаемых федеральных законов при этом максимально в 2007, 2010, 2014 гг.). Вопрос о причинах этих отличий требует дополнительного исследования.

При этом из диаграммы видно, что до 2004 года общее количество новых федеральных законов рассматриваемой отрасли законодательства более чем вдвое превышало количество федеральных законов о внесении изменений (за одним исключением —

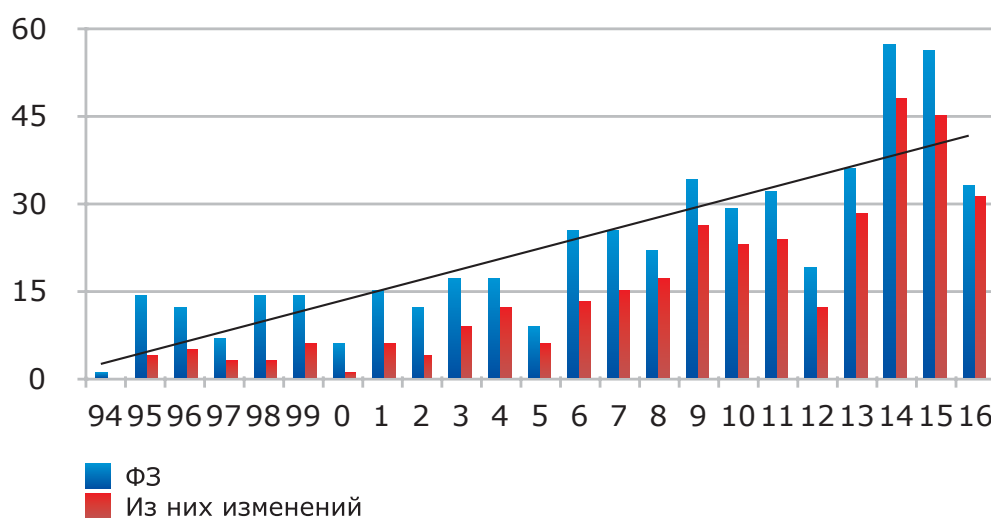
1999 год). Начиная с 2004 года наблюдается тенденция преобладания среди вновь принимаемых законов актов о внесении изменений. Таким образом, можно говорить об изменении начиная с 2004 года законодательной политики в развитии рассматриваемой отрасли законодательства с политики принятия новых актов на политику изменений. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹¹ введен в действие с 1 июля 2002 года, в связи с этим возможно утверждать, что принятие названного федерального закона повлекло за собой изменение законодательной политики в рассматриваемой отрасли. Именно с 2002 года доля федеральных законов о внесении изменений общем массиве вновь принятых федеральных законов, относящихся к рассматриваемой отрасли, начала увеличиваться.

¹¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

Банковская деятельность

Раздел **«Банковская деятельность»** включает нормы, направленные на регулирование отношений в сфере осуществления наличных и безналичных расчетов, проведения банковских операций.

Диаграмма 3



Изменение количества новых федеральных законов рассматриваемой отрасли законодательства по годам не всегда подчиняется тем же правилам, что и общее количество федеральных законов, представленное на диаграмме 1: имеет тенденцию к росту, а локальные максимумы и минимумы зависят от проведения федеральных выборов. Наблюдаются следующие отличия: в 2003 году не зафиксирован локальный минимум; локальные максимумы отмечены в 2001, 2009, 2011 гг. (на диаграмме 1 – в 2002 и 2010 гг.). Гипотез о причинах таких отличий у автора нет.

Смена законодательной политики с политики принятия новых актов на политику внесения изменений в рассматриваемой отрасли произошла в 2004 году. Несмотря на преобладавшую в 1994–2003 годах политику принятия новых актов, Закон «О банках и банковской деятельности»¹² не отменен, а был изложен в новой редакции в 1996 году¹³, что больше соответствовало бы политике изменений. В течение всего исследуемого периода названный закон является действующим, и был принят 91 федеральный закон о внесении изменений в Закон «О банках и банковской деятельности».

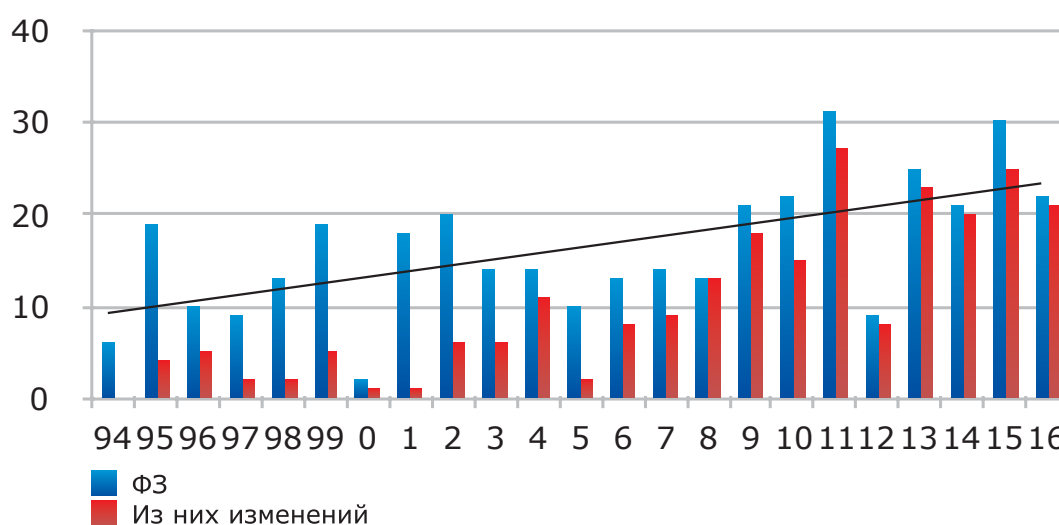
¹² О банках и банковской деятельности: Закон от 02.12.1991 г. № 395-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357.

¹³ О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР»: Федеральный закон от 03.02.1996 г. № 17-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

Гражданский и арбитражный процесс, исполнительное производство

Раздел **«Гражданский и арбитражный процесс, исполнительное производство»** включает нормы об особенностях производства в общих и арбитражных судах первой, апелляционной, кассационной инстанций, исполнении судебных решений, о составах суда и лицах, участвующих в деле, о судебных расходах и процессуальных сроках.

Диаграмма 4



В течение значительной части периода наблюдения количество новых федеральных законов рассматриваемой отрасли законодательства по годам подчиняется тем же правилам, что и общее количество федеральных законов (диаграмма 1). Зафиксированы следующие отличия: локальные максимумы приходятся на 2011 и 2015 год (диаграмма 1 – 2010 и 2014 гг.). Добавился локальный минимум в 2014 году (на диаграмме 1 на 2014 год приходится абсолютный максимум). Локальный максимум 2015 года, по-видимому, является следствием упразднения в августе 2014 года Высшего арбитражного суда Российской Федерации¹⁴, которое потребовало внесения соответствующих изменений в нормы других законов, относящиеся к рассматриваемой отрасли.

На диаграмме 4 видно, что первое отклонение от законодательной политики принятия новых актов наблюдается в 2004 году, а с 2006 года политика внесения изменений становится устойчивой. Это явление, вероятно, связано с принятием Арбитражного процессуального и Гражданского процессуального кодексов, а также Федерального закона «Об исполнительном производстве»: Арбитражный процессуальный кодекс

¹⁴ О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

введен в действие с 1 сентября 2002 г. (за небольшими исключениями) Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 96-ФЗ¹⁵; Гражданский процессуальный кодекс РФ¹⁶ введен в действие согласно Федеральному закону от 14 ноября 2002 г. № 137-ФЗ¹⁷ с 1 февраля 2003 г.; Федеральный закон «Об исполнительном производстве»¹⁸ вступил в силу с 1 февраля 2008 г.

Таким образом, преобладающая законодательная политика в рассматриваемой отрасли на отрезке 1994–2003 годов – политика принятия новых актов, начиная с 2004 года по настоящее время – политика изменений.

¹⁵ О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 96-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3013.

¹⁶ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14.11.2002 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4531.

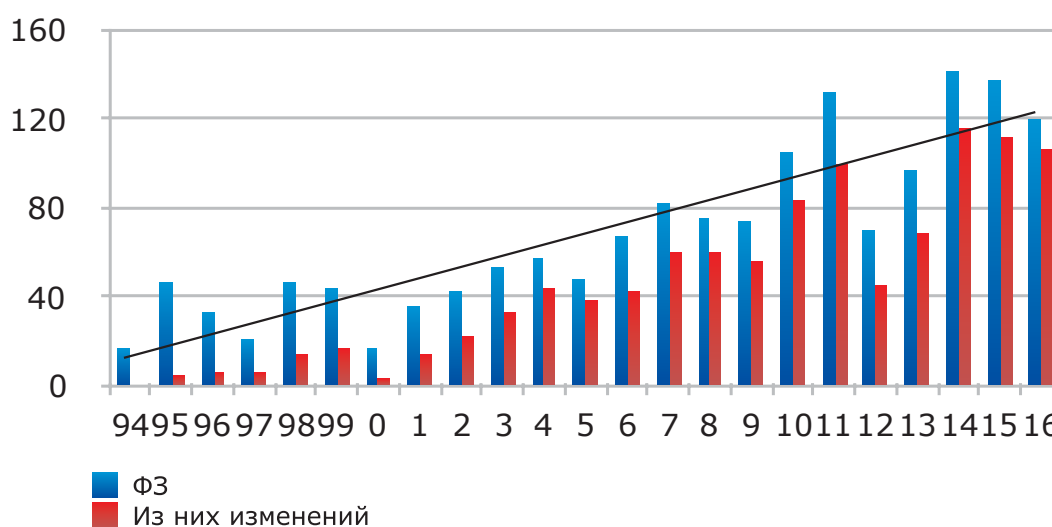
¹⁷ О введении в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 14.11.2002 г. № 137-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

¹⁸ Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

Гражданское законодательство

Раздел **«Гражданское законодательство»** включает нормы, регулирующие деятельность юридических лиц, нормы договорного права, нормы об отдельных видах договоров, о праве собственности, об обязательствах, о способах обеспечения исполнения обязательств и об ответственности за нарушение обязательств.

Диаграмма 5



Локальные максимумы на диаграммах 5 и 1 (которая описывает поведение общего количества ежегодно принимаемых федеральных законов) совпали в 1995, 2004, 2007 и 2014 годах, локальные минимумы не совпали только в 2003 и 2008 годах. Динамика принятия новых актов в отрасли «Гражданское законодательство», по-видимому, зависит от двух факторов: общей активности принятия новых законов и политики развития отрасли. Действительно, на протяжении 1994–2007 гг. по частям принимался Гражданский кодекс Российской Федерации: первая¹⁹ была введена в действие с 1 января 1995 г.²⁰, вторая²¹ – с 1 марта 1996 г.²², третья²³ – с 1 марта 2002 г.²⁴, четвертая – с 1 января 2008 года. Этим

¹⁹ Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

²⁰ О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3302.

²¹ Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

²² О введении в действие части второй Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 26.01.1996 г. № 15-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 411.

²³ Часть третья Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 26.11.2001 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.

26.01.1996 г. № 15-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 411.

²⁴ О введении в действие части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 26.11.2001 г. № 147-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4553.

фактом объясняется отсутствие локальных максимумов в 2003 и 2008 годах, когда приводились в соответствие с третьей и четвертой частями ГК РФ иные федеральные законы. В настоящее время продолжается инициированная указом президента реформа гражданского законодательства²⁵.

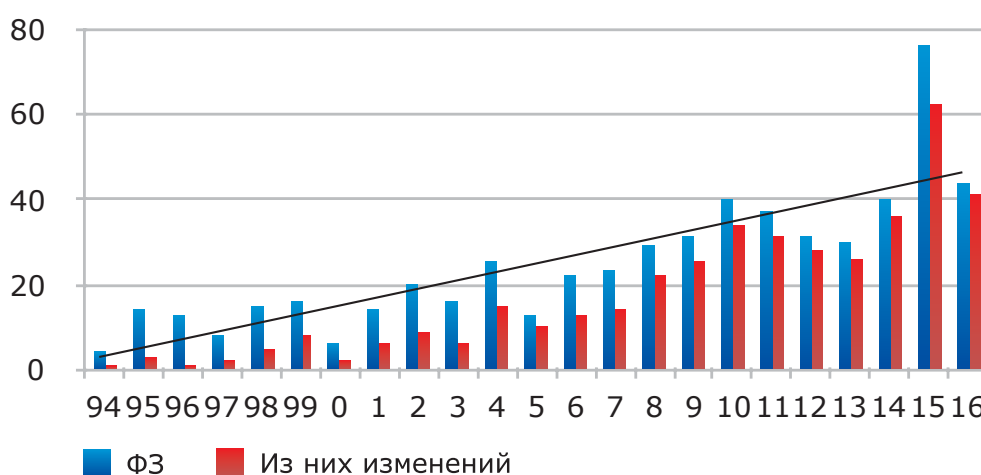
В 1994–2001 годы преобладала законодательная политика принятия новых актов; начиная с 2002 года и по настоящее время – при развитии рассматриваемой отрасли законодательства преобладает политика изменений.

²⁵ О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации: Указ Президента РФ от 18.07.2008 г. № 1108 // СЗ РФ. 2008. № 29 (часть I). Ст. 3482.

Жилые и нежилые помещения, коммунальное хозяйство

Раздел включает нормы, регулирующие отношения по обеспечению граждан жилыми помещениями, совершению различных операций с недвижимостью, нормы о размерах платы за пользование жилым помещением и коммунальными услугами, а также об ответственности нарушение жилищного законодательства.

Диаграмма 6



В период 1994–2005 гг. изменение количества новых федеральных законов рассматриваемой отрасли законодательства по годам подчиняется тем же правилам, что и общее количество федеральных законов, представленное на диаграмме 1. В период 2006–2016 гг. динамика принятия новых актов в данной отрасли подчиняется собственным законам: (диаграмма 1: максимум – 2007 год, диаграмма 6: в 2007 году локальный минимум; далее максимумы 2010 года совпали; локальный минимум общего количества законов в 2012-м, в рассматриваемой отрасли – в 2013-м; в 2015 году зафиксирован абсолютный максимум отрасли, в отличие от диаграммы 1, где абсолютный максимум достигнут в 2014 году). В качестве гипотезы о причинах такого изменения динамики можно рассмотреть начало реализации приоритетных национальных проектов (старт программы объявлен президентом 09.09.2005, в октябре 2005 года создан Совет по реализации²⁶). Один из этих проектов – «Жилье» – напрямую затрагивает сферу ЖКХ.

Начиная с 2004 года преобладающая законодательная политика – политика изменений. Необходимо отметить, что 29 декабря 2004 года принят Жилищный кодекс²⁷, введенный

²⁶ О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике: Указ Президента РФ от 21.10.2005 г. № 1226 // СЗ РФ. 2005. № 43. Ст. 4374.

²⁷ Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 г.

№ 188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 14.

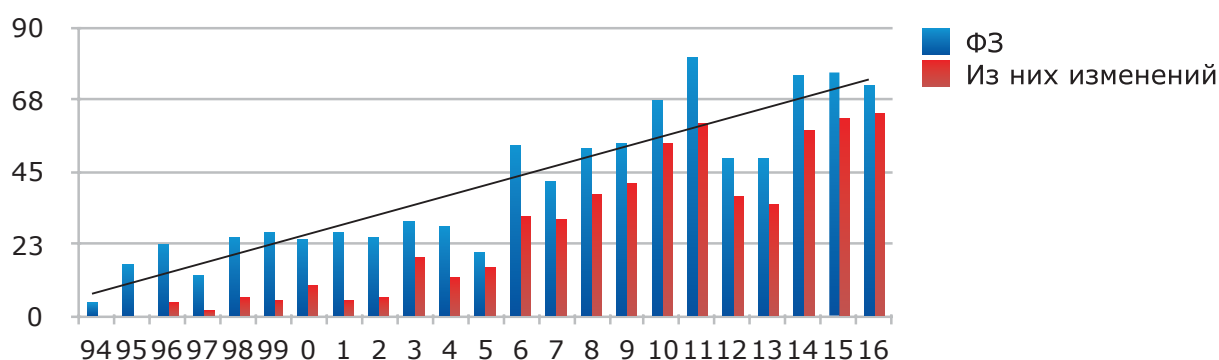
в действие с 1 марта 2005 года²⁸. На диаграмме четко выражено резкое падение в 2005 году количества новых федеральных законов, регулирующих отношения в жилищной сфере.

²⁸ О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 15.

Здравоохранение, образование, наука, культура, спорт

Раздел **«Здравоохранение, образование, наука, культура, спорт»** включает нормы, затрагивающие вопросы предоставления медицинской помощи, охраны здоровья населения и медицинского страхования. В раздел включены нормы, регулирующие отношения, связанные с получением образования, а также нормы о социальных гарантиях обучающимся, особенностях обучения на различных уровнях образования, о деятельности научных организаций и об охране объектов культурного наследия.

Диаграмма 7



На диаграмме 7 наблюдаются некоторые отличия от тенденций, присущих динамике общего количества новых федеральных законов, отраженной на диаграмме 1. Так, в отличие от локального минимума общего количества федеральных законов в 1996 году, в рассматриваемой отрасли наблюдается локальный максимум. Также локальный максимум наблюдается в 2003 году (в случае общего количества федеральных законов здесь локальный минимум). В 2007 году, как это видно на диаграмме 1, общее количество федеральных законов по сравнению с предыдущим годом продолжило рост, тогда как в рассматриваемой отрасли наблюдается падение. В период 2007–2011 гг. количество федеральных законов рассматриваемой отрасли ежегодно растет, абсолютный максимум наблюдается в 2011 году, что не совпадает с тенденцией изменения количества принимаемых федеральных законов (общее количество принятых в 2011 году законов не является выдающимся ни в большую, ни в меньшую сторону). Локальный максимум диаграмма 7 показывает в 2015 году, в отличие от диаграммы 1 (2014 год).

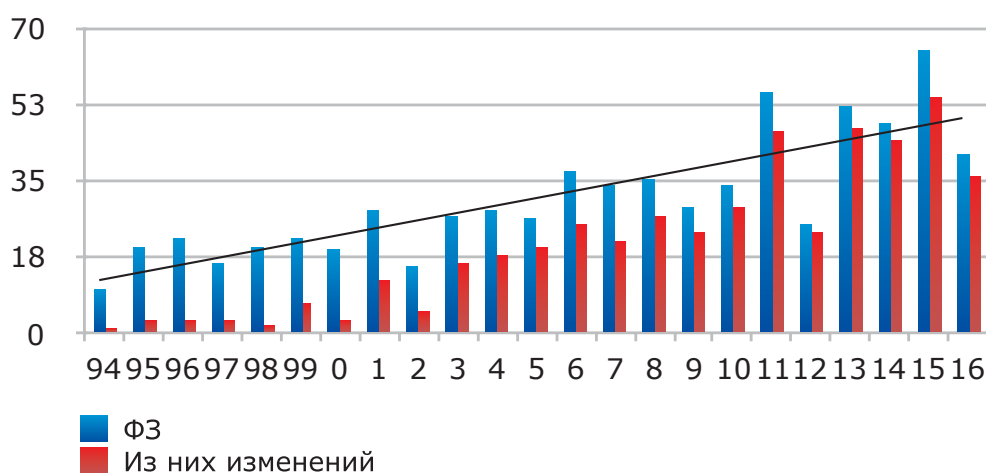
В период 2006–2016 годов независимость динамики принятия новых актов в отрасли также можно объяснить реализацией приоритетных национальных проектов, стартовавших в конце 2005 года. Два из них — «Здоровье и «Образование» — посвящены вопросам, регулируемым настоящим разделом законодательства.

Начиная с 2003 года преобладающая законодательная политика — политика изменений.

Земля, природные ресурсы, природоохрана

Раздел **«Земля, природные ресурсы, природоохранная деятельность»** содержит нормы, регулирующие вопросы охраны окружающей среды: плата за загрязнение, экологический контроль и т.д.; нормы, регулирующие отношения по предоставлению и использованию земельных участков, совершению сделок с землей, уплате земельного налога, установлению цены земельного участка.

Диаграмма 8



Тенденции, присущие динамике общего количества новых федеральных законов, отраженные на диаграмме 1, лишь частично совпадают с тенденциями принятия законов в рассматриваемой отрасли. Локальные минимумы диаграмм 1 и 8 совпали в 1997, 2000, 2005, 2012 гг., максимумы — в 1999, 2004 гг. В отличие от локального минимума общего количества федеральных законов в 1996 году, в рассматриваемой отрасли наблюдается локальный максимум, при этом количество законов об изменениях вплоть до 2000 года минимально. Также локальные максимумы 2011 и 2015 годов не соответствуют динамике общего количества принимаемых федеральных законов (диаграмма 1 показывает максимумы в 2010 и 2014 годах).

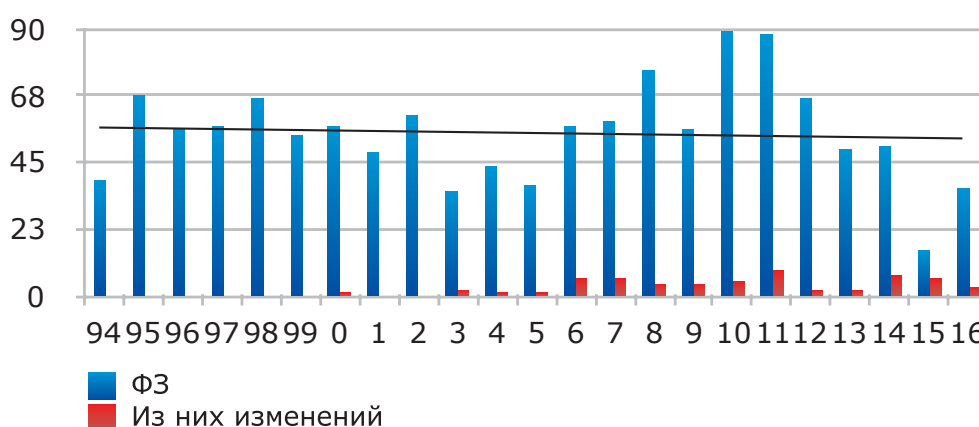
В 2001 году принят и вступил в силу Земельный кодекс РФ.

В 2003 году наблюдается смена законодательной политики с политики принятия новых актов на политику изменений.

Международные отношения

В раздел **«Международные отношения»** включены нормы международного права, обеспечения международной безопасности и регулирования межгосударственных споров; федеральные законы, опосредующие участие Российской Федерации в международных договорах.

Диаграмма 9



Динамика принятия новых законов, касающихся международных отношений, в основном не подчиняется правилам, которыми можно было бы описать изменение общего количества новых федеральных законов по годам, отраженное на диаграмме 1.

Отличительная особенность данной сферы регулирования — незначительный тренд на уменьшение количества ежегодно принимаемых законов, а также устойчивая политика принятия новых актов, чего не наблюдается в других отраслях законодательства. Подавляющее большинство федеральных законов, касающихся международного права и международных отношений, являются законами о ратификации либо присоединении Российской Федерации к тому или иному международному договору. Согласно ст. 2 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»²⁹, ратификация и присоединение являются формами выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора. Согласно п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

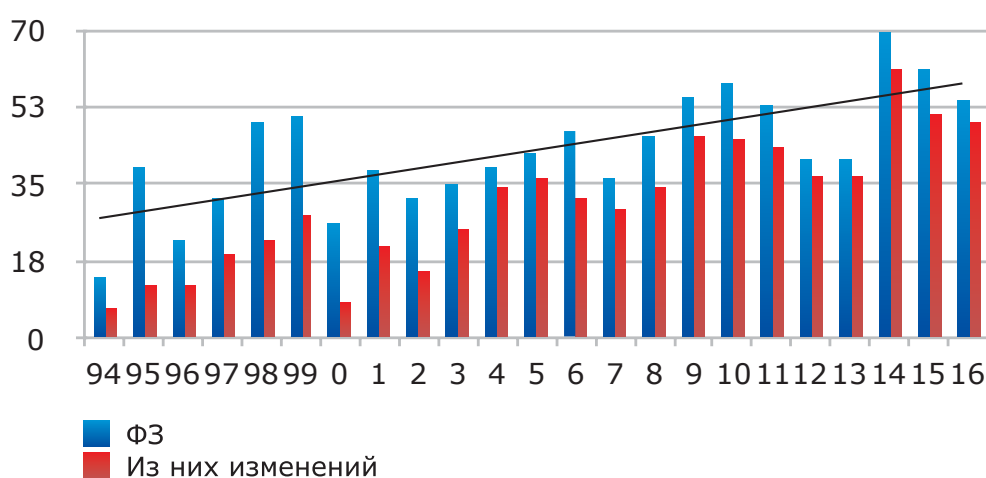
²⁹ О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

Таким образом, в рассматриваемой отрасли закон о ратификации либо присоединении является основной формой выражения воли законодателя на включение в правовую систему Российской Федерации новых положений. Следовательно, преобладающая законодательная политика в данной отрасли на протяжении всего периода исследования — политика принятия новых актов.

Налоги и сборы

Раздел **«Налоги и сборы»** включает нормы о порядке перечисления налогов в бюджет, налоговой отчетности и учету налогоплательщиков, организации и деятельности органов контроля в сфере налогов и сборов, нормы, устанавливающие правила исчисления и уплаты всех видов налогов и сборов, взимаемых в Российской Федерации.

Диаграмма 10



Динамика законотворчества в сфере налогов и сборов совпадает с общей активностью по приятию федеральных законов (с отклонениями в 2002, 2005, 2007 годах). На отрезке 1994–2002 годов невозможно говорить об устойчивой законодательной политике.

С 1 января 1999 года вступила в силу первая часть Налогового кодекса РФ³⁰, с 1 января 2001 года — вторая³¹.

Начиная с 2003 года преобладающая законодательная политика в области законодательства о налогах и сборах — политика изменения.

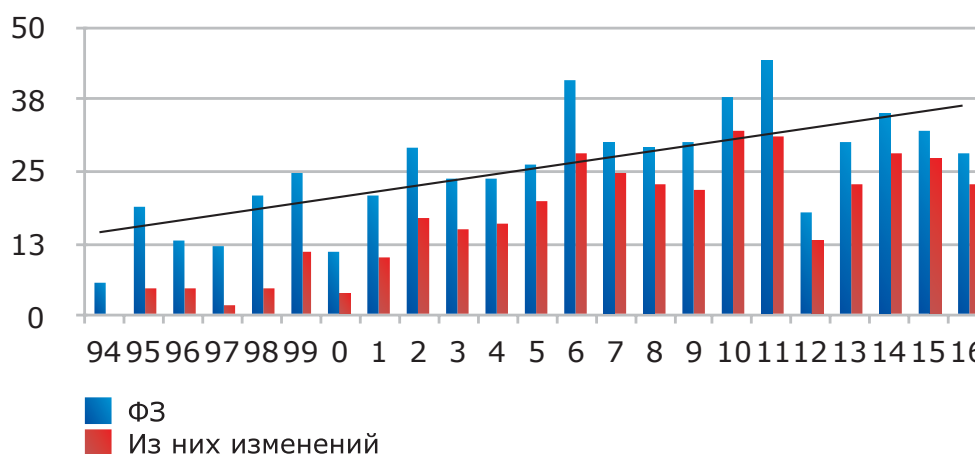
³⁰ Часть первая Налогового кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

³¹ Часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

Оборона, воинская обязанность и военная служба. Оружие

Раздел **«Оборона, воинская обязанность и военная служба. Оружие»** включает нормы о порядке призыва и прохождения военной службы, подготовке военных кадров, материальном обеспечении и социальной защите военнослужащих. Также в раздел включены нормы, устанавливающие правила хранения, условия и порядок применения оружия.

Диаграмма 11



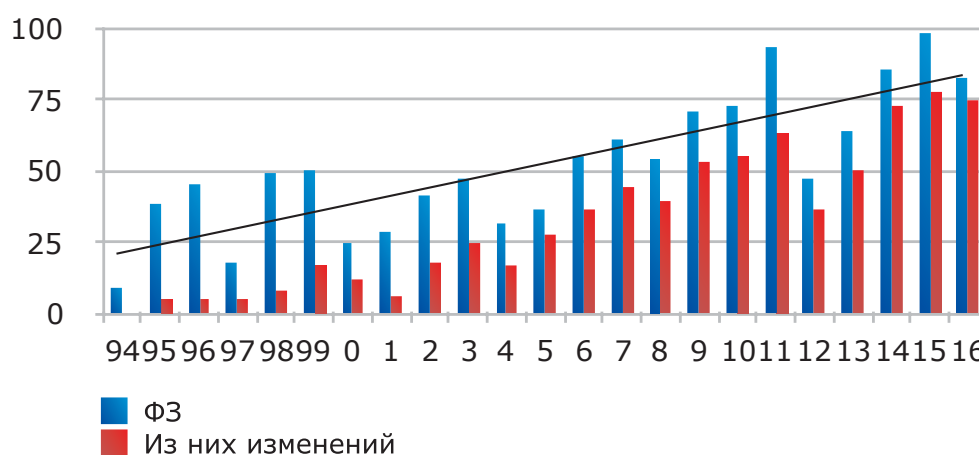
В большей части динамика количества актов в рассматриваемой области следует общей законодательной динамике (отличия наблюдаются в достижении локальных максимумов в 2006 и 2011 годах — на диаграмме 1 они в 2007 и 2010 годах соответственно).

Также следует отметить, что в 2002 году произошла смена преобладающей законодательной политики с политики принятия новых актов на политику изменений.

Общие вопросы регулирования предпринимательской деятельности

Раздел **«Общие вопросы регулирования предпринимательской деятельности»** включает нормы о порядке создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц, регистрации и прекращения деятельности индивидуальных предпринимателей; вопросы стандартизации, сертификации, лицензирования отдельных видов деятельности, регулируемых цен и государственной поддержки предпринимательской деятельности

Диаграмма 12



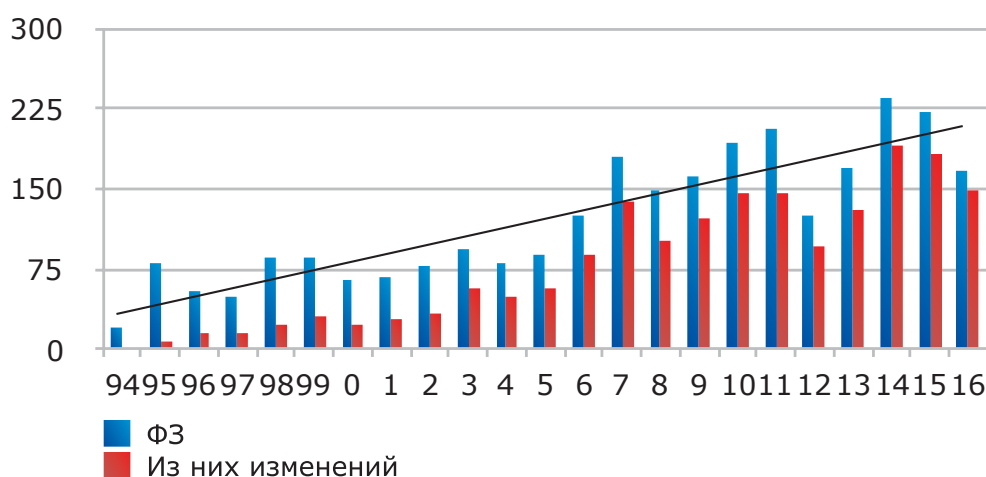
Количество новых законов, регулирующих предпринимательскую деятельность, на протяжении исследуемого периода изменялась иначе, чем менялось общее число принимаемых законов. Локальный минимум не совпал с общей динамикой законодательства в 2003 году (в рассматриваемой отрасли это год локального максимума). Локальные максимумы совпали с общей динамикой только в 1999 и 2007 годах. Рост количества федеральных законов в рассматриваемой области в 1995–1996 годах, по-видимому, объясняется принятием первой и второй частей Гражданского кодекса Российской Федерации, что потребовало принятия предусмотренных Гражданским кодексом федеральных законов и приведения в соответствие с ним ранее принятых.

Также следует отметить, что в 2003 году произошла смена преобладающей законодательной политики с политики принятия новых актов на политику изменений.

Основы государственно-правового устройства

Раздел **«Основы государственно-правового устройства»** включает нормы, регулирующие основные права и свободы граждан, статус и полномочия органов власти различных уровней, формирование и исполнение бюджетов.

Диаграмма 13



Количество федеральных законов, содержащих положения законодательства об основах государственно-правового устройства, на протяжении всего периода исследования превышает количество федеральных законов в любой другой отрасли законодательства. Расположение локальных максимумов и локальных минимумов количества актов совпадает с динамикой изменения общего количества новых федеральных законов (диаграмма 1). Наблюдается только два отклонения — количество законов, содержащих нормы данной отрасли, в 2003 году больше, чем в 2004, а в 2011 году больше, чем в 2010.

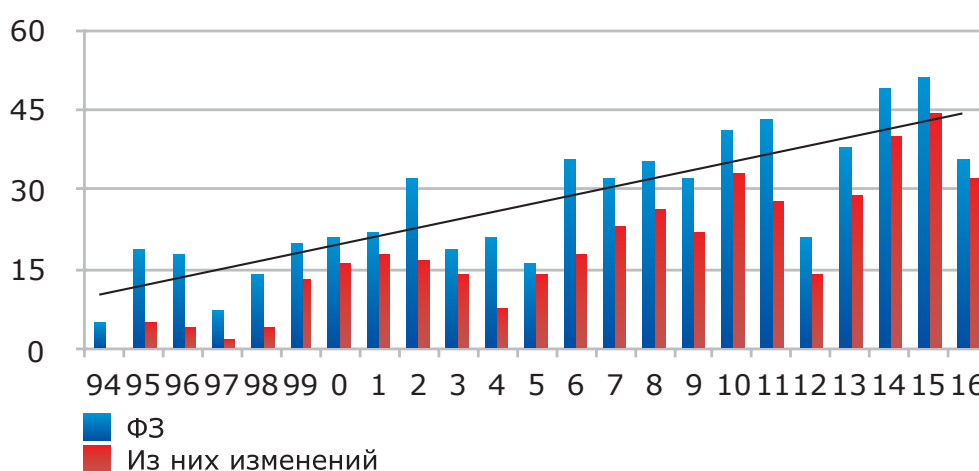
Почти полное совпадение динамики данной отрасли с динамикой общего количества законов можно признать ожидаемым, поскольку существенная часть законов содержит нормы о порядке государственного регулирования соответствующих отношений, в том числе о полномочиях Российской Федерации и ее субъектов по регулированию указанных отношений, о специально уполномоченном государственном органе и т.п.

При этом на отрезке 1994–2002 годов преобладающей являлась законодательная политика принятия новых актов, начиная с 2003 года — политика изменений.

Охрана правопорядка, безопасность, правоохранительные органы

Раздел **«Охрана правопорядка, безопасность, правоохранительные органы»** включает нормы об организации и деятельности прокуратуры, ФСБ, ОВД, органов пожарной безопасности; о правилах поведения в условиях чрезвычайной ситуации, способах и средствах по борьбе с терроризмом, экстремизмом.

Диаграмма 14



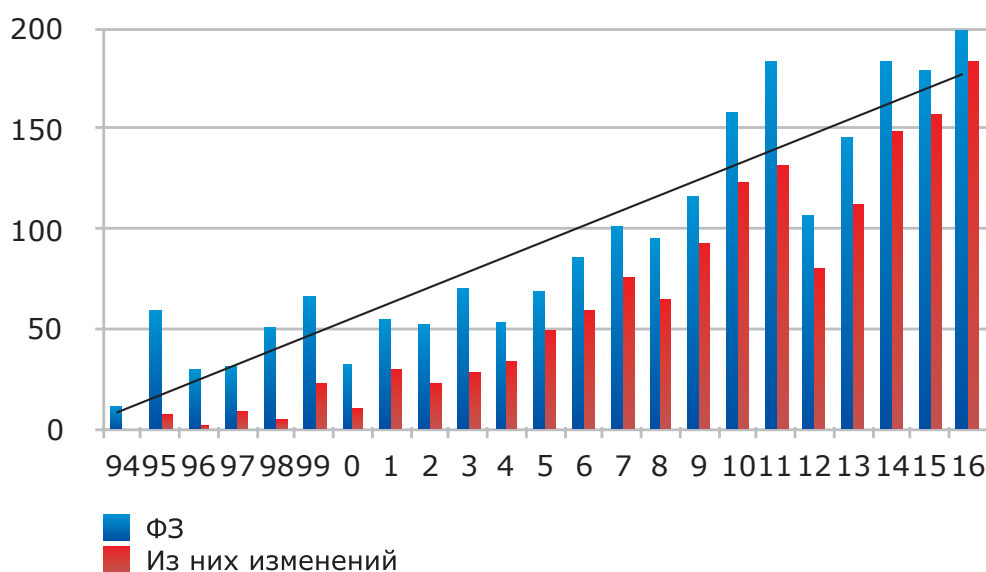
На отрезке 1994–1999 годов динамика изменения числа принимаемых актов аналогична той, что характерна для законотворчества в целом (см. диаграмму 1). Далее динамика меняется. По-видимому, начиная с 2000 года наибольшее влияние на активность федерального законодателя в этой сфере оказывает реальная ситуация с угрозами безопасности.

Преобладающей законодательной политикой в 1994–1998 годах являлась политика принятия новых актов. Начиная с 1999 года преобладает политика изменений.

Регулирование отдельных видов хозяйственной деятельности

Раздел **«Регулирование отдельных видов хозяйственной деятельности»** включает нормы о регулировании деятельности в сфере промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта, связи и т.д.; общие вопросы информации и СМИ, использованию информационных систем и технологий.

Диаграмма 15



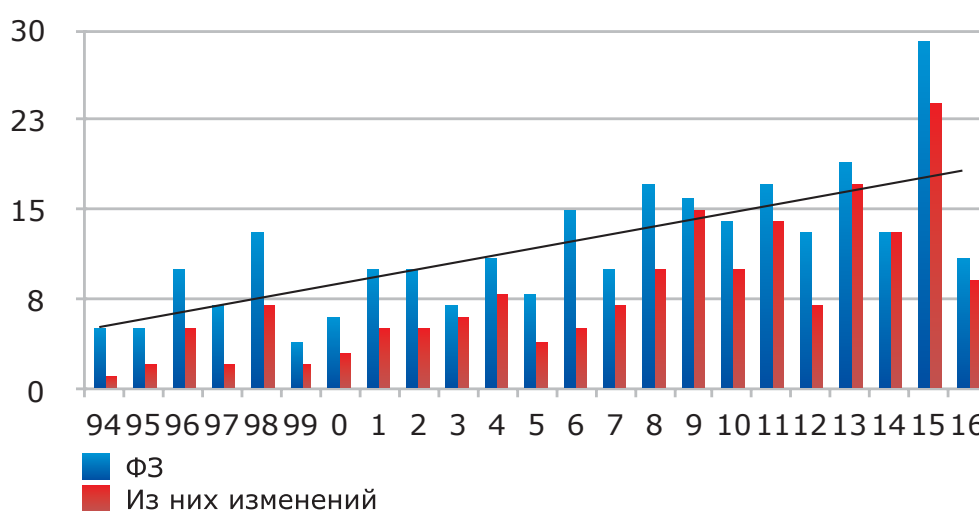
Динамика общего количества принимаемых федеральных законов, регулирующих отдельные виды хозяйственной деятельности, в существенной степени повторяет общую картину изменений числа принимаемых законов, представленную на диаграмме 1. Небольшие отклонения наблюдаются в 2003–2004 и 2010–2011 гг. Заметное отклонение наблюдается лишь в 2016 году — зафиксирован абсолютный максимум законов, содержащих нормы данной отрасли. Уверенного объяснения такому явлению у автора нет. Однако можно предположить, что это часть работы по преодолению введенных в отношении Российской Федерации в 2014 году санкций.

Начиная с 2004 года преобладает законодательная политика изменений.

Семья

Раздел **«Семья»**, включает нормы о заключении брака, имущественных отношениях супругов, охране семьи, воспитании детей, оставшихся без попечения родителей, алиментных обязательствах, правах и обязанностях родителей и детей.

Диаграмма 16



Рассматриваемая отрасль регулируется сравнительно небольшим количеством законов. Поэтому выявление закономерностей изменения их числа относительно динамики общего количества законов не представляется возможным.

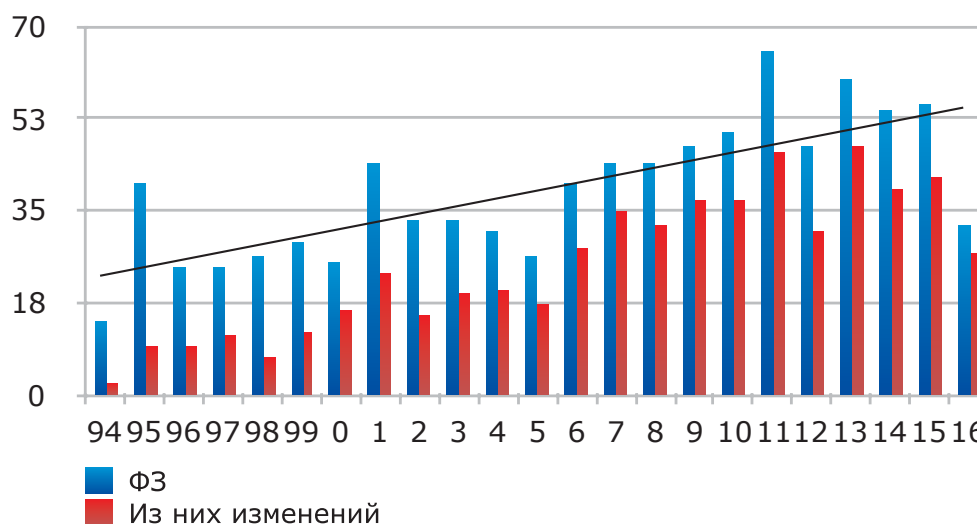
Отличительной особенностью исследуемой отрасли можно признать то, что политика внесения изменений установилась в ней достаточно поздно — в 2007 году (отдельные отклонения от политики приятия новых актов при этом наблюдаются и ранее — в 1998, 2003 и 2004 годах). Объяснения этому явлению найти не удалось.

До 2007 года говорить о преобладающей политике невозможно.

Социальная защита, пенсии, компенсации

Раздел **«Социальная защита, пенсии, компенсации»** включает нормы о размерах и порядке выплаты социальных пособий и компенсаций, о мерах социальной защиты инвалидов, служащих гражданской службы, ветеранов труда, безработных граждан; нормы о статусе и полномочиях Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, негосударственных пенсионных фондов.

Диаграмма 17



Как видно из диаграммы 17, на промежутке 1994–2000 гг. динамика принятия законов в данной отрасли повторяет представленную на диаграмме 1 общую динамику законодательства. Далее локальные максимумы на диаграммах 1 и 17 совпадают только в 2007 году, локальные минимумы – в 2005, 2008, 2012 и 2016 годах. В 2001 году принят целый пакет базовых для данной отрасли законодательства федеральных законов: Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»³², Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»³³, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»³⁴.

³² О трудовых пенсиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (Часть I). Ст. 4920.

³³ О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

³⁴ Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

³⁵ О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации: Федеральный закон от 06.03.2001 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 998.

Федерации»³⁴, Федеральный закон «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации»³⁵. Кроме того, в 2001 году принят Трудовой кодекс Российской Федерации, ст. 1 которого, среди других задач Трудового кодекса, декларирует правовое регулирование непосредственно связанных с трудовыми отношениями отношений по обязательному социальному страхованию.

В последующие годы локальные максимумы наблюдаются в 2011, 2013 и 2015 годах, что отличается от картины, представленной на диаграмме

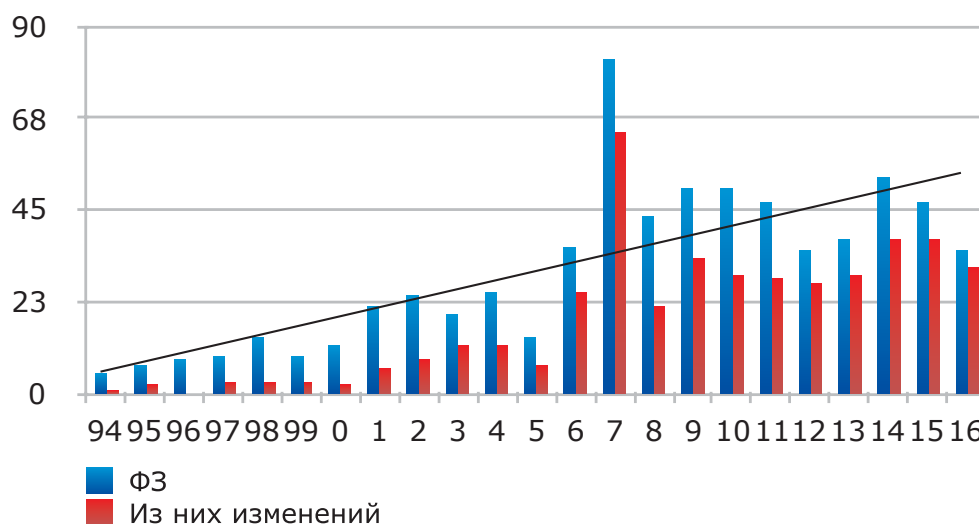
Впервые количество законов об изменениях превысило количество новых законов

в 2000 году, но устойчивый характер политика внесения изменений приняла в 2003 году.

Судоустройство, адвокатура, нотариат, органы юстиции

Раздел **«Судоустройство, адвокатура, нотариат, органы юстиции»** включает нормы об организации и деятельности судов всех видов и уровней; об организации работы органов юстиции, нотариальной и адвокатской деятельности, о порядке оказания бесплатной юридической помощи.

Диаграмма 18



Как следует из диаграммы 18, в 1994–2000 гг. тенденции законодательства в данной отрасли отличались от тенденций, присущих динамике общего количества ежегодно принимаемых федеральных законов (диаграмма 1). С 2002 года достижения локальных максимумов и локальных минимумов совпадают с диаграммой 1. Абсолютный максимум 2007 года связан с принятием в 2007 году 51 федерального закона «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона „Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации“».

Такое количество изменений, принятых отдельными законами в течение одного года является исключительным. Закон был принят в 1999 году, на отрезке 1999–2006 гг. менялся 10 раз, на отрезке 2008–2016 гг. — 42 раза. Но этому есть объяснение: с 1 января 2007 года вступило в силу изменение п. 4 ст. 4 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации»³⁶, согласно которому верхняя граница численности населения на

³⁶ О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации»: Федеральный закон от 11.03.2006 г. № 36-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1147.

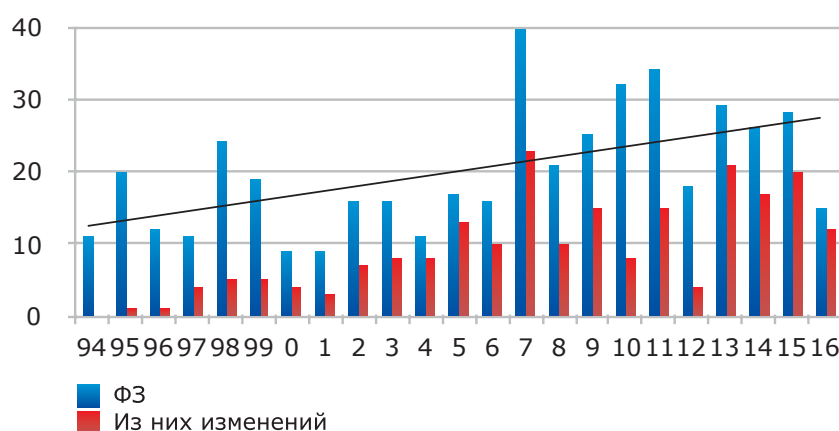
один судебный участок уменьшена с 30 до 23 тысяч, что привело к изменению количества судебных участков в большинстве субъектов Федерации. Остальные изменения, вносимые в данный закон, связаны с необходимостью адаптировать размещение мировых судов к неравномерности распределения населения по территориям субъектов Федерации.

Впервые количество законов об изменениях превысило количество новых законов в 2003 году, но устойчивый характер политика внесения изменений приняла в 2006 году.

Таможенное законодательство, внешнеэкономическая деятельность

Раздел **«Таможенное законодательство, внешнеэкономическая деятельность»** включает нормы, регулирующие общие вопросы внешнеэкономических отношений, деятельности таможенных органов, порядке уплаты таможенных платежей и перемещения через границу отдельных видов товаров.

Диаграмма 19



Отраженная на диаграмме 19 динамика принятия законов, касающихся внешнеэкономической деятельности и таможенных правил, не повторяет тенденций, присущих динамике общего количества ежегодно принимаемых федеральных законов, показанной на диаграмме 1. Единственный совпадающий на диаграммах 1 и 19 локальный максимум приходится на 1995 год.

Данная отрасль выделяется тем, что до 2003 года и после 2012 года в ней наблюдаются устойчивые законодательные политики принятия новых актов и изменений соответственно. А в период 2003–2012 гг. преобладающую законодательную политику выделить невозможно. В 2003 году принят Таможенный кодекс³⁷, после чего 4 года установилась законодательная политика изменений (это обусловлено необходимостью приведения законодательства в соответствие с положениями Таможенного кодекса). Затем в период 2008–2012 гг. законодательная политика не являлась устойчивой. Вновь политика изменений установилась начиная с 2013 года. По-видимому, это связано с тем, что в 2009 году принят Таможенный кодекс Таможенного союза³⁸, который начал применяться с 01 июля 2010 года.

³⁷ Таможенный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 28.05.2003 г.

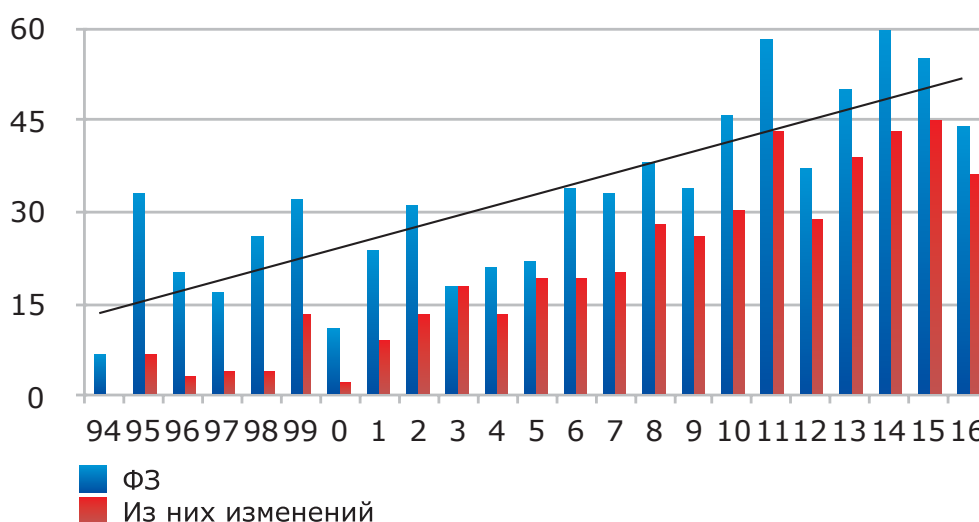
№ 61-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.

³⁸ Решение Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества от 27 ноября 2009 г. № 17 // СЗ РФ. 2010 г. № 50. Ст. 6615.

Труд, трудоустройство, занятость

Раздел **«Труд, трудоустройство, занятость»** включает нормы о порядке заключения и расторжения трудового договора, оплате труда, трудовом стаже, рассмотрении трудовых споров, охране труда; социальном партнерстве и обеспечении занятости.

Диаграмма 20



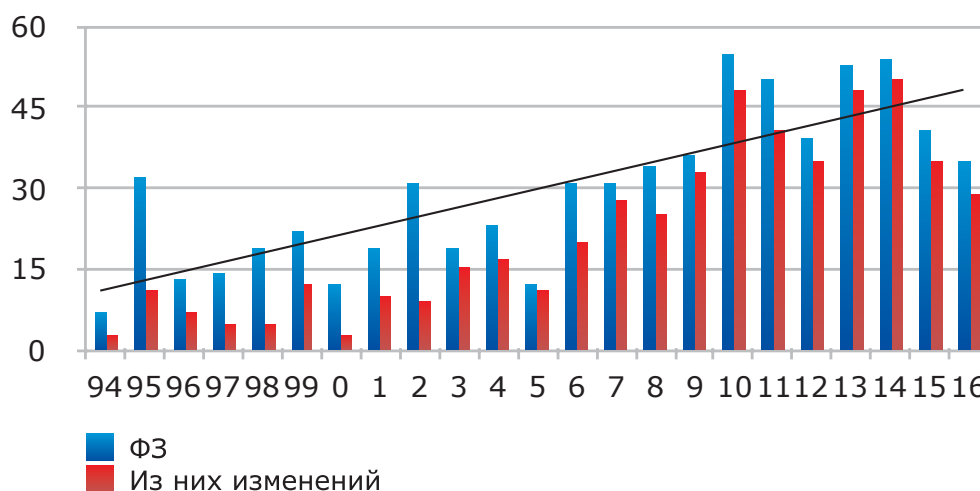
Как показано на диаграмме 20, на отрезке 1994–2006 гг. тенденции законодательства в рассматриваемой сфере аналогичны динамике изменения общего количества ежегодно принимаемых федеральных законов, выраженного на диаграмме 1. Затем ситуация меняется, законодательство в сфере трудовых отношений и занятости начинает следовать собственной логике развития: локальный максимум совпадает с общей картиной только в 2014 году.

При этом 2003 год стал годом изменения законодательной политики с политики принятия новых актов на политику изменений. Такую картину можно связать со вступлением в силу 1 февраля 2002 года нового Трудового кодекса.

Уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное законодательство

Раздел **«Уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное законодательство»** включает нормы уголовного и уголовно-процессуального законодательства, нормы, регулирующие деятельность учреждений и органов, исполняющих наказания, а также определяет правовое положение осужденных лиц.

Диаграмма 21



Изображенное на диаграмме 21 развитие законодательства в сфере уголовного правосудия в целом повторяет общие тенденции принятия законов: расположение локальных максимумов ежегодно принимаемых законов совпадает. В период 1994–2002 гг. невозможно говорить о преобладании какой-либо законодательной политики в данной сфере, поскольку нельзя выделить сколь-нибудь продолжительных периодов с преобладанием новых законов либо законов о внесении изменений.

Однако начиная с 2003 года установилась законодательная политика изменений. Возможно, это связано с тем, что 1 июля 2002 года вступил в силу в существенной части УПК РФ (последний из трех кодексов, регулирующих данную сферу).

Основные выводы

Из приведенных выше данных и их анализа можно сделать следующие выводы.

Для всех рассмотренных отраслей наблюдается тренд на увеличение ежегодно принимаемых актов. Исключением является только отрасль «Международные отношения», где зафиксирован незначительный тренд на уменьшение ежегодно принимаемых актов.

Преобладающей³⁹ законодательной политикой на отрезке от начала периода исследования до 2002–2004 года в большинстве рассмотренных отраслей федерального законодательства стала политика принятия новых актов, а начиная с 2002–2004 годов преобладает законодательная политика изменений.

Такую картину можно объяснить, если рассматривать законодательство Российской Федерации как систему. М. Н. Марченко указывает, что правовую систему, как и другие системы, характеризует целостный характер, проявляющийся в высокой организованности, связности, упорядоченности их структурных элементов⁴⁰. Как справедливо указывает М. Н. Марченко, *«Вполне очевидным является то, что уровень целостности правовой системы переходного периода – периода ее становления и первоначального развития, каковой официально считается правовая система постсоветской России, – а priori будет ниже уровня целостности этой системы всех последующих этапов ее эволюции. <...> Аналогичным образом обстоит дело и с другими „системными правовыми объектами“, в частности, с системой законодательства, уровень целостности которой на начальных этапах развития этой системы неизбежно будет гораздо ниже, чем уровень её целостности на последующих этапах, а также уровень целостности каждого из формирующих ее элементов – нормативно-правовых актов»⁴¹.*

Картина, выявленная описанным в настоящем разделе исследованием, демонстрирует

³⁹ Исключение составляют:

1. «Международные отношения». В рассматриваемой отрасли закон о ратификации либо присоединении является основной формой выражения воли законодателя на включение в правовую систему Российской Федерации новых положений. Преобладающей законодательной политикой на всем протяжении периода исследований является политика принятия новых актов.
2. «Налоги и сборы». Начиная с 2003 года преобладающая законодательная политика – политика изменений. В период 1994–2002 годов невозможно говорить о преобладании какой-либо законодательной политики.
3. «Таможенное законодательство, внешнеэкономическая деятельность». Устойчивые законодательные политики наблюдаются в 1994–2003 гг. (политика принятия новых актов), 2004–2007 гг. и 2013–2016 гг. (политика изменений). В период 2008–2012 гг. устойчивой законодательной политики не выявлено.
4. «Уголовное право, уголовный процесс, уголовно-исполнительное законодательство». Начиная с 2003 года преобладающая законодательная политика – политика изменений. В период 1994–2002 гг. невозможно говорить о преобладании какой-либо законодательной политики.

⁴⁰ Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2009. 400 с. С. 260.

⁴¹ Марченко М. Н. Указ. соч. С 261

процессы, направленные на первоначальное создание и последующее совершенствование, повышение целостности системы законодательства Российской Федерации. На первом этапе происходит накопление правовых норм с одновременной их взаимоувязкой; на втором (условно начинающемся с 2002–2004 гг.) – развитие системы законодательства в результате ее взаимодействия с экономической и социальной системой и системой общества в целом, а проявляется это развитие в виде изменений законодательства. Для некоторых отраслей второй этап наступает спустя год-два после вступления в силу базовых для соответствующей отрасли федеральных законов, кодексов.

Отрасль	Акт	Дата вступления в силу	Год смены законодательной политики
Административные правонарушения, административная ответственность	КоАП	01.07.2002	2004
Гражданский и арбитражный процесс, исполнительное производство	ГПК, АПК	01.02.2003, 01.09.2002	2004
Гражданское законодательство	ГК-I, ГК-II ГК-III ГК-IV	01.01.1995, 01.03.1996, 01.03.2002, 01.01.2008	2002
Жилые и нежилые помещения, коммунальное хозяйство	ЖК	01.03.2005	2004
Земля, природоохрана, природные ресурсы	ЗК	29.10.2001	2003
Налоги и сборы	НК-I НК-II	01.01.1999, 01.01.2001	2003
Соцзащита, пенсии, компенсации	21-ФЗ, 166-ФЗ, 167-ФЗ, 173-ФЗ, ТК	12.03.2001, 01.01.2002, 17.12.2001, 01.01.2002, 01.02.2002	2003
Таможенное законодательство, внешнеэкономическая деятельность	ТК ТС	01.07.2010	2013
Труд, трудоустройство, занятость	ТК	01.02.2002	2003
Уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное законодательство	УК УПК УИК	01.01.1997, 01.07.2002, 01.07.1997	2003

4. Анализ стабильности федерального законодательства

О.Э. Лейт писал: «Авторитетность права зависит от его стабильности. Социальной целью права являются упорядочение, стабилизация общественных отношений, создающая в обществе возможность прогнозирования, уверенность в завтрашнем дне. <...> Стабильность связана с квалифицированностью и неторопливостью законодателя, дающего обществу правосознанию возможность и время усвоить основные правовые предписания, не внося в них частых, поспешных, непредсказуемых изменений. Предсказуемость – одно из основных социальных ожиданий, возлагаемых на законодателя обществом. Власть, постоянно меняющая свои собственные законы, обрушивающая на подданных лавину противоречивых указов, рано или поздно сталкивается с массовым неверием в силу ее правовых предписаний»⁴². По мнению В. П. Казимирчука и Т. В. Худойкиной исключительная важность стабильности законодательства заключается в том, что этот феномен является важнейшим условием функционирования правовой системы⁴³.

За период 01.01.1994–31.07.2016 принято 6 717 федеральных законов, из них 670 – базовые.

В настоящей работе под **«базовыми»** понимаются федеральные законы, не являющиеся федеральными законами об изменении, дополнении, отмене, приостановлении либо распространении действия других федеральных законов; федеральными законами, связанными с участием (присоединением, выходом, ратификацией, денонсацией и т.п.) Российской Федерации в международных договорах; федеральными законами о бюджетах и социальных фондах (утверждении бюджета на очередной календарный год, исполнении бюджета, установлении страховых взносов и тарифов); федеральными законами о создании, упразднении и преобразовании судов и судебных присутствий; федеральными законами, связанными с рассмотрением и исполнением федерального бюджета на очередной год, и иными, рассчитанными на однократное применение либо применение в отношении конкретных лиц/объектов. т.е. своего рода «индивидуальными в отношении нормативных». Наличие таких законов Г.Ф. Шершеневич объясняет следующим способом: «...государственная власть иногда принимает в законодательном порядке меры, рассчитанные на один случай применения. Например, законодательное учреждение ассигнует некоторую сумму денег на помощь голодающей части населения, одобряет

⁴² Лейт О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права (под редакцией В. А. Томсинова). М.: Зерцало, 2008. 452 с. С. 115.

⁴³ Казимирчук В. П., Худойкина Т. В. Основы концепции стабильности закона – в монографии Концепция стабильности закона.. М.: Проспект, 2000. 176 с. (Конфликт закона и общества) С. 11.

заграничный или внутренний заем, определяет приход и расход по государственному хозяйству (бюджет). Во всех таких случаях налицо законодательная форма, в которой проявляется воля органов государственной власти, но нет нормы права, поэтому такие акты законодательной власти можно назвать законами в формальном смысле»⁴⁴.

На 1 августа 2016 года отменено 594 федеральных закона, из них базовых – 122.

Из общего количества принятых федеральных законов за тот же период 4 621 федеральный закон вносил изменения и/или дополнения в другие федеральные законы либо являлся федеральным законом о признании утратившим силу либо о приостановлении действия федеральных законов, о чем прямо указано в названии (включая 4 закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации). При этом такие федеральные законы могли быть посвящены либо регулированию каких-либо отношений, в связи с чем также вносили изменения в ранее принятые законы, либо исключительно внесению изменений в один или несколько законов (то есть не являлись базовыми). Например, Федеральный закон «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴⁵, Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴⁶, Федеральный закон «О внесении дополнения в Федеральный закон „О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации“»⁴⁷, Федеральный закон «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴⁸, Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 7 и 10 Федерального закона „О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей“»⁴⁹, Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением порядка использования открепительных удостоверений при проведении выборов и референдумов»⁵⁰.

⁴⁴ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: Учебное пособие в 2 томах [По изданию 1910–1912 гг.] // Т. 2, выпуски 2, 3, 4. М.: Юридический колледж МГУ, 1995. 362 с. С. 15-16.

⁴⁵ О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4169.

⁴⁶ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 391-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 1(часть 1). Ст. 11.

⁴⁷ О внесении дополнения в Федеральный закон «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 252-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть 1). Ст. 4253.

⁴⁸ О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 224-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4193.

⁴⁹ О внесении изменений в статьи 7 и 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»: Федеральный закон от 29.12.2010 г. № 440-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 52.

Дополнительно к 4 621 федеральному закону, 31 вносил изменения в другие федеральные законы, на что явного указания в названиях не имелось. То есть основным содержанием являлось не изменение ранее принятых, а введение новых норм, которое потребовало внесения изменений в ранее принятые законы. Например, Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»⁵¹ вносит изменения в Федеральный закон «О техническом регулировании»⁵²; Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства»⁵³ вносит изменения в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁵⁴.

За период, охваченный исследованием, изменения были внесены в 1 754 федеральных закона. Таким образом, 4 963 федеральных закона не были подвергнуты ни одному изменению. Из них базовыми являются

74 федеральных закона. Следовательно, основная часть законов, в которые не вносилось изменений, является законами о внесении изменений либо законами, рассчитанными на однократное применение. Однако следует отметить тот факт, что существует значительное количество законов об изменении законов, в которые также были внесены изменения; также существуют законы об изменениях, в которые изменения вносились два раза⁵⁵.

Рассмотрим базовые законы по годам их принятия, а также их статус (отменены / действуют / внесены ли изменения) по состоянию на 31.07.2016.

⁵⁰ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением порядка использования открепительных удостоверений при проведении выборов и референдумов: Федеральный закон от 04.10.2010 г. № 263-ФЗ // СЗ РФ. № 41 (часть II). Ст. 5192.

⁵¹ Технический регламент о безопасности зданий и сооружений: Федеральный закон от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 5.

⁵² О техническом регулировании: Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 52. Ст. 5140.

⁵³ О содействии развитию жилищного строительства: Федеральный закон от 24.07.2008 г. № 161-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 30 (часть II). Ст. 3617.

⁵⁴ О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

⁵⁵ См., например, Федеральный закон от 6 ноября 2011 г. № 301-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом „О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов“ и признании утратившими силу отдельных положений статьи 2 Федерального закона „О внесении изменения в статью 31 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»“ и приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом „О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов“» // СЗ РФ. 2011. № 45. Ст. 6331.

Таблица 1

Год	Количество базовых федеральных законов	Отменено		Действует			
				Без изменений		С изменениями	
		Штук	%	Штук	%	Штук	%
1	2	3	4	5	6	7	8
1994	15	2	13,33	0	0	13	86,67
1995	76	33	43,42	7	9,21	36	47,37
1996	42	12	28,57	2	4,76	28	66,67
1997	31	10	32,26	1	3,23	20	64,52
1998	57	19	33,33	2	3,51	36	63,16
1999	50	20	40,00	2	4,00	28	56,00
2000	16	4	25,00	0	0,00	12	75,00
2001	36	7	19,44	0	0,00	29	80,56
2002	33	3	9,09	0	0,00	30	90,91
2003	26	2	7,69	3	11,54	21	80,77
2004	21	0	0,00	1	4,76	20	95,24
2005	13	4	30,77	0	0,00	9	69,23
2006	27	1	3,70	3	11,11	23	85,19
2007	21	1	4,76	1	4,76	19	90,48
2008	22	2	9,09	2	9,09	18	81,82
2009	23	2	8,70	4	17,39	17	73,91
2010	21	0	0,00	0	0,00	21	100,00
2011	37	0	0,00	1	2,70	36	97,30
2012	12	0	0,00	2	16,67	10	83,33
2013	24	0	0,00	5	20,83	19	79,17
2014	27	0	0,00	12	44,44	15	55,56
2015	27	0	0,00	14	51,85	13	48,15
2016	13	0	0,00	12	92,31	1	7,69
	670	122	18,21	74	11,04	474	70,75

Стабильность кодифицированных актов

Обеспечению стабильности законодательства способствует деятельность по кодификации. По мнению Т. Н. Рахманиной, кодификация играет колоссальную роль в развитии законодательства как согласованной устойчивой системы⁵⁶. Кодификация как форма систематизации законодательства имеет своим результатом кодифицированный акт, выступающий основным среди всех иных актов, действующих в данной сфере, заменяющий в определенной отрасли (подотрасли, институте) права существенную часть нормативно-правовой регламентации или реализующий отраслеобразующую (институтообразующую) функцию. Одна из целей кодификации – восполнение правовых пробелов, снятия противоречий и обеспечения системной устойчивости законодательства⁵⁷.

Д.В. Чухвичев указывает, что периодическое проведение кодификаций, которые предполагают систематизацию определенной составляющей действующего законодательства путем создания комплексного закона, в котором по специальной методике компактно и логически связно излагаются и закрепляются нормы права, является лучшим способом борьбы с присущей в той или иной мере практически всем правовым системам, входящим в романо-германскую правовую семью, утрате системности в ходе развития и совершенствования законодательства⁵⁸.

Таким образом, кодифицированные акты являются фундаментальными законами, охватывающими важнейшую часть нормативного материала определенной отрасли законодательства и непосредственно регулирующими определенную сферу однородных общественных отношений.

Т. Н. Рахманина объясняет влияние кодифицированных актов на стабильность законодательства тем, что главным образом такие законы призваны фиксировать наиболее важные, типичные аспекты той или иной сферы правового регулирования, которые в силу этого являются наиболее устойчивыми⁵⁹. Одна из целей кодификации – обеспечение большей устойчивости правового регулирования⁶⁰.

В этой связи активность внесения изменений в кодифицированные акты может являться особым индикатором стабильности соответствующей отрасли законодательства.

⁵⁶ Рахманина Т. Н. Актуальные вопросы кодификации российского законодательства // Журнал российского права. 2008. № 4.

⁵⁷ Соловьев А. А. Виды кодификации // Юрист вуза. 2011. № 6.

⁵⁸ Чухвичев Д. В. Частные кодификации и их роль в совершенствовании действующего законодательства // Гражданин и право. 2009. № 12.

⁵⁹ Рахманина Т. Н. Кодификация законодательства // М.: Юристъ. 2005. 141 с. С. 44.

⁶⁰ Андриченко Л. В., Боголюбов С. А., Васильев В. И. и др. – указ. соч. С. 179.

Статистика изменений кодифицированных актов

Рассмотрим данные о количестве изменений, внесенных в кодексы Российской Федерации в течение периода, прошедшего со дня из принятия, исчисленного в месяцах.

Таблица 2

Кодекс	Месяцев со дня принятия до 31.07.2016	Законов об изменениях на 31.07.2016
Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации ⁶¹	168	46
Бюджетный кодекс Российской Федерации ⁶²	216	126
Водный кодекс Российской Федерации ⁶³	121	33
Воздушный кодекс Российской Федерации ⁶⁴	232	45
Градостроительный кодекс Российской Федерации ⁶⁵	139	97
Гражданский кодекс Российской Федерации ⁶⁶	259	162
Гражданский процессуальный кодекс ⁶⁷	164	79
Жилищный кодекс Российской Федерации ⁶⁸	139	57

⁶¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002 г. № 30. Ст. 3012.

⁶² Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998 г. № 31. Ст. 3823.

⁶³ Водный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

⁶⁴ Воздушный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

⁶⁵ Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 16.

⁶⁶ Формально единого документа «Гражданский кодекс Российской Федерации» не существует. Каждая из 4 частей кодекса принята отдельным федеральным законом. Тем не менее в настоящем исследовании Гражданский кодекс рассматривается как один документ.

⁶⁷ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002 г. № 46. Ст. 4532.

⁶⁸ Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2005 г. № 1 (часть I). Ст. 14.

Земельный кодекс Российской Федерации ⁶⁹	177	199
Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации ⁷⁰	184	39
Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях ⁷¹	175	517
Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации ⁷²	207	33
Лесной кодекс Российской Федерации ⁷³	115	36
Налоговый кодекс Российской Федерации	216	459
Семейный кодекс Российской Федерации ⁷⁴	247	27
Таможенный кодекс Российской Федерации (отменен) ⁷⁵	100	29
Таможенный кодекс Таможенного союза ⁷⁶	73	3
Трудовой кодекс Российской Федерации ⁷⁷	175	100
Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации ⁷⁸	234	81

⁶⁹ Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 г.

№ 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁷⁰ Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации: Федеральный закон от 07.03.2001 г. № 24-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

⁷¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002 г. № 1 (часть I). Ст. 1.

⁷² Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации: Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 81-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

⁷³ Лесной кодекс Российской Федерации: Федеральный закон 04.12.2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 527.

⁷⁴ Семейный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

⁷⁵ Таможенный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 28.05.2003 г. № 61-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.

⁷⁶ Таможенный кодекс Таможенного союза: Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза от 27.11.2009 г. № 17 // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

⁷⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002 г. № 1 (часть I). Ст. 3.

⁷⁸ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации ⁷⁹	175	204
Уголовный кодекс Российской Федерации ⁸⁰	241	195

Из приведенных данных можно определить средний срок стабильности кодекса – длительность условного периода, в течение которого в кодекс не вносилось изменений. Следует заметить, что даты принятия федеральных законов распределены в течение года неравномерно, нередко случается, что в один и тот же день принимается несколько федеральных законов, вносящих изменения в один и тот же федеральный закон⁸¹. Однако полученный показатель в целом отражает степень стабильности соответствующей отрасли законодательства. Соответствующие данные указаны в таблице 3.

Аналогичные измерения были проведены в 2011 году по состоянию на 31.12.2010. Данные по состоянию на 31 декабря 2010 также приведены в таблице 3.

Таблица 3

Документ	Период стабильности (измерение 31.12.2010)		Период стабильности (измерение 31.12.2016)	
	Месяцев	Дней	Месяцев	Дней
Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации	6,31	189	3,65	110
Бюджетный кодекс Российской Федерации	1,99	60	1,71	51
Водный кодекс Российской Федерации	7,71	231	3,67	110
Воздушный кодекс Российской Федерации	9,17	275	5,16	155
Градостроительный кодекс Российской Федерации	2,57	77	1,76	53

⁷⁹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4921.

⁸⁰ Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Гражданский кодекс Российской Федерации, ч. 1-4	2,40	72	1,60	48
Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации	3,23	97	2,08	62
Жилищный кодекс Российской Федерации	4,50	135	2,44	73
Земельный кодекс Российской Федерации	2,50	75	0,89	27
Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации	7,80	234	4,72	142
Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	0,61	18	0,34	10
Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации	10,00	300	6,27	188
Лесной кодекс Российской Федерации	4,36	131	0,73	22
Налоговый кодекс Российской Федерации, ч. 1-2	0,61	18	0,47	14
Семейный кодекс Российской Федерации	15,00	450	9,15	274
Таможенный кодекс Российской Федерации	3,14	94	Не определен	
Таможенный кодекс Таможенного союза	Не определен		24,33	730
Трудовой кодекс Российской Федерации	3,48	105	1,75	53
Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации	3,48	104	2,89	87
Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации	1,40	42	0,86	26
Уголовный кодекс Российской Федерации	1,79	54	1,24	37

Полученные результаты показывают, что большинство действующих кодексов Российской Федерации меняются чаще одного раза в год. Если по состоянию на 31.12.2010 только для Налогового кодекса и Кодекса об административных правонарушениях период стабильности составлял менее месяца, то по состоянию на 31.07.2016 менее месяца сделали периоды стабильности для Земельного, Лесного и Уголовно-процессуального кодексов.

Также следует отметить, что период стабильности уменьшился для всех действующих на 31.07.2016 кодексов.

Обращают на себя внимание Таможенный кодекс Российской Федерации и Таможенный кодекс таможенного союза. На момент отмены Таможенного кодекса Российской Федерации его период стабильности составлял 94 дня. На 31.07.2016 период стабильности Таможенного кодекса Таможенного союза составляет 730 дней. По-видимому, это результат сложности процедуры изменения международного документа.

По мнению А. Р. Султанова, «нахождение в „непрерывной кодификации“ может противоречить самой идее кодификации. <...> Постоянные изменения Налогового кодекса практически свели на нет идею кодификации, и ни о какой стабильности и правовой определенности говорить в данной сфере не приходится»⁸¹. Нестабильность законодательства как проблему российского права отмечает В. Д. Зорькин, приводя в ее частичное оправдание необходимость форсированного проведения реформ⁸².

На основе полученных данных можно предложить ввести понятие «коэффициент нестабильности нормативного акта» – величину, определяемую как результат деления количества нормативных актов, вносящих в него изменения, на количество месяцев, прошедших от момента принятия акта до момента измерения. Чем выше коэффициент нестабильности, тем чаще менялся документ. Значение коэффициента нестабильности находится в зависимости от двух параметров: количества изменений и даты измерения. Сравнение значений коэффициентов нестабильности, полученных в разное время, дает представление о том, насколько выросла либо уменьшилась интенсивность изменения конкретного акта.

Для рассмотренных выше кодексов коэффициенты нестабильности на 31.12.2010 и на 31.07.2016 приведены в таблице 4. Также в таблице 4 приведено изменение значения коэффициента в 2016 году в соотношении к значению в 2010 году. Видно, что для всех актов, за исключением отмененного Таможенного кодекса Российской Федерации, значение коэффициента выросло, что говорит о том, что в период 01.01.2011–31.07.2016 указанные нормативные акты менялись чаще, чем в более ранний период.

⁸¹ Султанов А. Р. О кодификации законодательства об административных правонарушениях и антимонопольном законодательстве // Закон. 2007. № 7.

⁸² Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке // М.: Норма, 2008. 592 с. С. 273

Таблица 4

Документ	Коэффициент нестабильности на 31.12.2010	Коэффициент нестабильности на 31.07.2016	Изменение коэффициента нестабильности (2016 к 2010), раз
Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации	0,16	0,27	1,73
Бюджетный кодекс Российской Федерации	0,50	0,58	1,16
Водный кодекс Российской Федерации	0,13	0,27	2,10
Воздушный кодекс Российской Федерации	0,11	0,19	1,78
Градостроительный кодекс Российской Федерации	0,39	0,57	1,46
Гражданский кодекс Российской Федерации, ч. 1–4	0,42	0,63	1,50
Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации	0,31	0,48	1,56
Жилищный кодекс Российской Федерации	0,22	0,41	1,85
Земельный кодекс Российской Федерации	0,40	1,12	2,81
Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации	0,13	0,21	1,65
Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	1,63	2,95	1,81
Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации	0,10	0,16	1,59
Лесной кодекс Российской Федерации	0,23	0,31	1,37
Налоговый кодекс Российской Федерации, ч. 1–2	1,63	2,13	1,30
Семейный кодекс Российской Федерации	0,07	0,11	1,64
Таможенный кодекс Российской Федерации	0,32	0,29	0,91
Таможенный кодекс Таможенного союза	0,00	0,04	

Трудовой кодекс Российской Федерации	0,29	0,57	1,99
Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации	0,29	0,35	1,20
Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации	0,71	1,17	1,64
Уголовный кодекс Российской Федерации	0,56	0,81	1,45







ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10
тел.: (495) 725-78-06, 725-78-50
e-mail: info@csr.ru
web: csr.ru