

ПРОБЛЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

THE PROBLEM OF LEGISLATIVE TECHNIQUE IN THE LEGISLATIVE PROCESS IN RUSSIA: THE FEDERAL LEVEL

L. Danilyuk

Summary. Presented in the article theoretical-methodological substantiation of necessity of observance of rules of creation of normative-legal acts stipulated the topicality of the conducted study. The author gives a historical overview of the formation and development of such a phenomenon as «technology in the legislative process». The article provides evidence that the regulatory and structural element of the legislative technique means the development of the composition (structure) of the act, the formulation of the legal norms themselves, the use of references, the definition of the conditions for the entry into force of the law, thereby determining an important aspect of the future act by means of a certain arrangement of the material in a certain order.

Keywords. the technique of the process, legislation, structural element, the Federal level, the legislative process, a part of the law.

Данилюк Лариса Александровна

*Преподаватель, Финансовый Университет при
Правительстве РФ;
Коллегия Адвокатов «ЭксЛедж» г. Москвы
Moscow.advocate@mail.ru*

Аннотация. Представленное в статье теоретико-методологическое обоснование необходимости соблюдения правил создания нормативно-правовых актов обусловило актуальность проведенного исследования. Автор приводит исторический экскурс становления и развития такого явления как «техника в законодательном процессе». В статье приводится доказательство того, что нормативно-структурный элемент законодательной техники означает выработку композиции (структуры) акта, формулирование самих правовых норм, использование отсылок, определение условий вступления закона в силу, тем самым определяя важный аспект будущего акта при помощи определенного расположения материала в определенном порядке.

Ключевые слова: техника процесса, законодательный акт, структурный элемент, федеральный уровень, законодательный процесс, элемент права.

Развитие общественных отношений требует увеличения законодательной базы, и для эффективности правового регулирования, субъекты правотворчества должны соблюдать определенные правила создания нормативно-правовых актов. Речь идет о законодательной технике, под которой следует понимать систему правил, средств и приемов, предназначенных и используемых для познавательного-логического и нормативно-структурного формирования правового материала и подготовки текста закона [1]. К сожалению, в настоящее время не уделяется должного внимания данной отрасли знания, что влечет за собой низкое качество законов, и необходимость внесения в них большого количества изменений. В качестве наиболее ярких примеров можно рассмотреть УК РФ 1996 г. и УПК РФ 2002 г. В последний поправки были внесены еще за месяц до его вступления в силу. В первые же 9,5 лет действия УПК было принято 97 федеральных законов, которые дополнили кодекс порядка полутысячами изменений. Данная тенденция позволила некоторым авторам называть УПК РФ «лоскутным одеялом» [2]. Также стоит отметить и огромное количество решений Конституционного Суда, признающих неконституционными отдельные нормы УПК, что особенно

иронично в связи с п. 1 ст. 1 УПК РФ, утверждающим, что данный кодекс «основан на Конституции РФ».

Законодательная техника как правовое явление возникла еще в глубокой древности, однако вошла в систему правовых категорий стран романо-германского права лишь на рубеже в XIX–XX вв. В этот же период законодательная техника рассматривалась в качестве одного из классических элементов права [3]. Несмотря на то, что в работах многих выдающихся ученых правила законодательной техники были сформулированы и ранее (особенно здесь стоит отметить работы Ф. Бэкона и И. Бентама), основателем учения о законодательной технике в основном принято считать Р. Иеринга, поскольку в его работе «Юридическая техника» впервые появились термины «юридическая техника» и «законодательная техника» [4]. Одним из первых отечественных исследователей законодательной техники следует считать Д. А. Керимова, который был сторонником широкого подхода к законодательной технике, определяя ее как правила конструирования и систематизации законов [5].

Что касается современного научного подхода к законодательной технике, наиболее распространенными

и влиятельными являются идеи, предложенные Ю. А. Тихомировым. Ученый выделяет шесть взаимосвязанных элементов законодательной техники: познавательный-юридический, нормативно-структурный, логический, языковой, документально — технический, процедурный [6].

Познавательный элемент означает восприятие закона как средство познания и отражения общественной жизни. По мнению Ю. А. Тихомирова, для эффективно-го законотворчества требуется разработка концепции закона, которая представляет аналитическую нормативную модель и включает в себя варианты правового поведения, примерную структуру акта, описание связи с другими законами, возможных последствиями и оценку эффективности действия. Согласно же Регламенту Государственной Думы РФ, при внесении законопроекта субъектами законодательной инициативы должна быть представлена среди прочего пояснительная записка к законопроекту, которая должна содержать предмет законодательного регулирования, концепцию предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта. По мнению ученого, представление вместо полноценной концепции в вышеизложенном ее понимании пояснительных записок не столько упрощает законодательный процесс, сколько обесценивает его.

Другим аспектом является то, что при разработке концепции субъекты законодательной инициативы должны обращать особое внимание на научно-юридические понятия, которые будут использованы в законе. Как отмечает Г. Т. Чернобель «Качество юридической терминологии, степень ее разработанности отражают уровень правовой культуры данного общества, его заботу о совершенствовании законодательства, укреплении законности, правопорядка» [7]. Действительно, без четко определенных и ясных понятий невозможно сформулировать правовую норму. В правовой доктрине выработаны правила составления нормативно-правовых терминов. Следует обозначить наиболее важные из них.

Во-первых, для точного и экономичного формулирования правовых норм законодателю не следует перечислять все признаки того или иного понятия, нужно приводить лишь основные из них.

Во-вторых, стоит отдавать приоритет т.н. «явным» определениям, то есть таким, которые явно выражены в тексте закона. Ведь справедливо было бы отметить, что использование неявных определений зачастую неудобно для граждан и правоприменителей. Например, при необходимости найти определение понятия «носителя русского языка» весьма логичным было бы обратиться к ст. 3 Федерального Закона «О гражданстве РФ», что, однако, бы ничего не дало, поскольку определение со-

держится в ст. 33.1 указанного закона, в котором данное определение содержится как бы невзначай. Думается, законодатель не ставил перед собой цели сформулировать данное понятие (иначе бы он упомянул его в начале ФЗ), но именно это у него и получилось.

В-третьих, следует избегать использования противоречивых понятий, которые не содержат исключительных противоположных признаков, поскольку такие понятия, в отличие от контрастных, не выделяют наиболее существенные признаки предмета [8]. Однако, несмотря на их наличие, данные правила не способны на практике довести процесс формулирования понятий до совершенства.

Вдобавок, российскому законодательству свойственно не совсем оправданное перенасыщение нормативных актов понятиями, смысл которых либо уже раскрыт в Конституции, научных доктринах, или же он понятен и без дополнительных разъяснений. Например, думается, что смысл понятия «строительство» был бы весьма понятен и без его определения в Градостроительном Кодексе РФ. Также не весьма обоснованным кажется включение в ст. 2 Проекта Федерального Закона «О пчеловодстве» таких биологических понятий как «пасека», «пчелиная семья». Думается, что данные термины являются специально-техническими, и, следовательно, стоит воздерживаться от их определения в тексте закона, а при необходимости их толкования — обращаться к специальной литературе.

Кроме того, есть немало примеров попросту неудачных определений, не раскрывающих суть понятия. Наглядным примером является определение «непричастности» в Уголовно-Процессуальном Кодексе РФ. Все-таки представляется, что терминология является одним из важнейших элементов закона, и законодателю следует тщательнее подходить к разработке необходимых определений.

Нормативно-структурный элемент законодательной техники означает выработку композиции (структуры) акта, формулирование самих правовых норм, использование отсылок, определение условий вступления закона в силу. Расположение правового материала в определенном порядке является определяющим аспектом создания акта. Безусловно, не вызывает сомнения утверждение Т. В. Кашаниной о том, что не может существовать единой схемы построения законодательных актов, поскольку структура данных актов обусловлена в первую очередь их содержанием [9].

Как отмечает Власенко: «Присутствие логики в правотворчестве «негласно», но естественно». Структурирование проектов нормативных правовых актов, формули-

рование терминов и понятий, предложений, дефиниций, невозможно вне требований и приемов формальной логики. И за использование формальной логики в законодательном процессе отвечает логический элемент. Под формальной логикой понимается наука о формах мышления, о формально-логических законах и других отношениях между мыслями по их логическим формам. Знание логики и умение применять эти знания образуют краеугольный камень правового мышления и являются показателем его квалифицированности.

Законы формальной логики помогают избежать, в частности, многозначности, ошибок в суждениях и определениях и других нарушений. И, напротив, неприменение логических законов может привести к серьезным правовым дефектам, например, к несогласованности норм, что является весьма распространенным явлением. Речь, как правило идет о правовых коллизиях, под которыми следует понимать расхождения или противоречия между отдельными нормативно-правовыми актами, регулирующими одни и те же либо смежные общественные отношения, а также противоречия, возникающие в процессе правоприменения и осуществления компетентными органами и должностными лицами своих полномочий [10]. Так, согласно п. 1 ст. 66 ФЗ о несостоятельности (банкротстве) временный управляющий вправе получать любую информацию и документы, касающиеся деятельности должника. В частности, это предполагает возможность его обращения в территориальный орган Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии с запросом о предоставлении сведений о возможной регистрации прав на недвижимое имущество предприятия-должника. Однако, как показала практика 2008–2010 гг., данная норма находится в противоречии с нормой ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», согласно которой сведения об имуществе должника могут предоставляться только определенному кругу лиц, к которым не относится временный управляющий. Таким образом, это делает невозможным реализацию права временного управляющего, предоставленного ему ФЗ о несостоятельности (банкротстве), что подтверждается многими вступившими в законную силу решениями арбитражных судов республики Татарстан, Ульяновской области, и других субъектов РФ [11].

Языковой элемент предполагает правильное использование лексических средств, корректное формулирование нормативных грамматических выражений, краткость, однозначность и простоту понимания правовых норм, отсутствие метафор, иностранных терминов. Как отмечает профессор Ивлев, специфика языка права заключается в употреблении терминов, которые должны пониматься единообразно разными людьми в различных случаях и ситуациях [12]. Однако напротив, в зако-

нодательстве очень часто используется такой прием как полисемия (многозначность слова). Наиболее распространенными словами с множеством значений являются слова «акт», «лицо», «орган», «очередь», «фонд», и др. Так, например, слово «акт» имеет около двадцати различных вариантов использования в российском законодательстве: «акт приемки», «правомерный акт», «правовой акт», «законодательный акт», «внутригосударственный акт», «акты государственных органов», «нормативный акт», «акт гражданского состояния», «передаточный акт», «акт налоговой проверки», и некоторые другие. Полисемия, как отмечается в научной литературе, даже является показателем высокой разработанности языка права, главное лишь, чтобы при использовании данного приема соблюдались два основных правила. Во-первых, по смыслу предложения, по его лексическому и синтаксическому строению должно быть четко понятно, о каком значении слова идет речь. Во-вторых, нормативно-правовой акт не должен быть перенасыщен подобными многозначными словами [3].

Документально-технический элемент предполагает совокупность средств документального оформления законопроекта, таких как наличие заголовка, общей нумерации, регистрационного номера, подписи главы государства.

Процедурный элемент означает соблюдение процедурных правил разработки и принятия законопроекта. В целом речь идет о стадиях законодательного процесса и процедурах, предусмотренных Конституцией РФ и регламентом Государственной Думы РФ.

В результате исследования можно сделать такое заключение. Проблема законодательной техники получила большое развитие в научной литературе. Юридической доктриной выработаны основополагающие принципы техники составления законопроектов, обозначены пути избегания распространенных ошибок, предложены способы совершенствования навыков специалистов, разрабатывающих законопроекты. Однако, как ни печально, данные работы вряд ли доходят до сведения тех людей, которые составляют законопроекты. Во-первых, к представителям народа нет требования о наличии у них юридического образования и навыков по составлению законодательных актов. Во-вторых, даже если предположить, что парламентарием будет избран человек с юридическим образованием, из этого не следует, что он более расположен к написанию законов, поскольку программы обучения по юридической специальности не предусматривают подобной дисциплины. Думается, России был бы полезен опыт США, где имеются определенные требования к разработчикам законопроектов (*legislative draftspersons*), которые на профессиональной основе переводят общественные потребности на язык права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Томин, В. А. Юридическая техника: учебное пособие / В. А. Томин. — СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. — 84 с.
2. Зайцева, Е. А. Дефекты юридической техники при разработке и модернизации УПК РФ как отражения уровня правовой культуры субъектов законодательной инициативы / Е. А. Зайцева // Юридическая техника. — 2016. — № 10 — С. 124.
3. Леоненко, Н. Т. Законодательная техника: учеб. пособие / Н. Т. Леоненко. — Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2015. — С. 276.
4. Иеринг, Р. Юридическая техника / Р. Иеринг; сост. А. В. Поляков. — СПб. 2008. — 231 с.
5. Москвин, С. С., Пиголкин, А. С. Законодательная техника / С. С. Москвин, А. С. Пиголкин; под ред. Д. А. Керимова. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1965. — 142 с.
6. Тихомиров, Ю. А. О правилах законодательной техники / Ю. А. Тихомиров // Российское право. — 1999. — № 11. — С. 2.
7. Чернобель, Г. Т. Теоретические основы упорядочения юридической терминологии / Г. Т. Чернобель. — М.: Изд-во ВНИИСЗ. — 1983. — Вып. 27. — С. 51.
8. Попов, Ю. П. Логика: учебное пособие / Ю. П. Попов. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: КНОРУС, 2011. — С. 11.
9. Кашанина, Т. В. Юридическая техника: учебник / Т. В. Кашанина. — 2-е изд., пересмотр. — М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. — С. 227.
10. Матузов Н. И. Коллизии в праве: причины, виды и способы разрешения / Н. И. Матузов // Правоведение. — 2000. — № 5. — С. 225–244.
11. Хафизова И. Ф. Анализ некоторых правовых коллизий в процессе применения норм о несостоятельности (банкротстве) / И. Ф. Хафизова // Актуальные проблемы экономики и права. — 2011. — № 1. — С. 217–220.
12. Ивлев, Ю. В. Логика для юристов: учебник / Ю. В. Ивлев. — М.: Изд-во «Юридический колледж МГУ», 1996. — С. 14.

© Данилюк Лариса Александровна (Moscow.advocate@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Финансовый Университет при Правительстве РФ