

**Федеральное агентство по образованию
Брянский государственный университет
имени академика И.Г. Петровского**

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

**Материалы V ежегодной научно-практической
конференции, 5 октября 2007 г., г. Брянск**

Брянск: РИО БГУ, 2007

ББК 67.4

Р-76

Российское законодательство в современных условиях. Материалы V ежегодной научно-практической конференции /Отв. ред. канд. юрид. наук П.Н. Кириченко. – Брянск: РИО БГУ, 2007. – 566 с.

Рекомендовано к печати ученым советом юридического факультета Брянского государственного университета им. акад. И.Г. Петровского (протокол от 10 октября 2007 г. № 5)

ISBN 978-5-9734-0074-3

В сборник включены материалы V ежегодной научно-практической конференции, проводимой юридическим факультетом Брянского государственного университета им. акад. И.Г. Петровского, по различным отраслям российского законодательства, посвященные актуальным проблемам его развития в современных условиях.

Сборник предназначен для преподавателей юридических дисциплин, аспирантов, студентов, научных работников, а также может быть использован в деятельности законодательных и правоприменительных органов.

ISBN 978-5-9734-0074-3

Печатается на средства регионального общественного фонда «Фемида»

© Коллектив авторов

тем недружественных действий и минимизировать те последствия, которые влекут за собой такие действия, следует незамедлительно доработать отдельные нормы законодательства, регламентирующие процесс корпоративных слияний и поглощений, что, по нашему мнению, наряду с иными факторами, способно ограничить потенциал недружественных захватов хозяйствующих субъектов.

П.В. Лушников

**Институт права, социального управления и
безопасности Удмуртского государственного
университета**

Совершенствование законодательства в Российской Федерации на современном этапе

Законодательство является динамически развивающимся явлением, которое изменяется в зависимости от развития общества. В связи с этим необходимо предугадывать возможные варианты развития общественных отношений и создавать новые приемы и методы юридической техники, с помощью которых можно быстро и эффективно отображать нормативный материал, а в дальнейшем реализовывать его.

Т.Н. Заржевская выделяет существующие на современном этапе закономерности развития юридической техники, которые связаны с необходимостью «быстрого и своевременного реагирования на динамично изменяющиеся условия общественной жизни в интересах своевременного и качественного создания нормативных стандартов по поведению всех субъектов».¹

Видится, что одной из основных тенденций в развитии законодательной техники является необходимость в быстрой реализации норм с целью повышения ав-

¹ Заржевская Т.Н. Закономерности развития юридической техники в правотворческом процессе субъекта РФ // Проблемы юридической техники / Под ред. В.М. Баранова. - Н.Новгород, 2000, с. 131.

торитета законодателя, и как следствие, повышения управляемости общественными процессами.

Социальные реалии таковы, что существует множество потоков информации, которые каждый индивид, живущий в современном обществе, должен обрабатывать ежедневно. А именно информацию: профессиональную, бытовую, политическую и т.д. С учетом развития общества количество этих потоков увеличивается.

Законодательство является одним из таких информационных потоков. Оно создает дополнительное информационное воздействие на адресатов.

Таким образом, исходя из того, что законодательство должно обрабатываться индивидом как один из информационных потоков, требуется его определенное упрощение для облегчения восприятия и последующей реализации. При этом нельзя говорить об упрощении содержания и формы законодательства, так как это приведет к снижению качества нормативного материала. Поэтому необходимо использовать в законодательной технике приемы, которые бы позволили индивиду быстро и полно находить в общем потоке информации необходимую ему правовую информацию, уточнять и получать обновление этой информации.

Воплощению в жизнь принципа удобства построения правовой информации, с нашей точки зрения, может способствовать следующее.

Во-первых, необходимо легально определить четкую структуру законодательства. В настоящее время нет законодательно установленного деления права на отрасли, подотрасли и институты. В принципе оно существует, но на уровне доктрины и отчасти вытекает из Конституции РФ. Но классификатора отраслей, закреплённого в законодательстве нет. Поэтому такой классификатор необходимо законодательно закрепить.

Существующий Указ Президента РФ от 15.03.2000 г. № 511 "О классификаторе правовых актов"¹ является подзаконным актом и рассчитан лишь на приме-

¹ СЗ РФ, 2000, N 12, ст. 1260.

нение федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами прокуратуры Российской Федерации и органами местного самоуправления. То есть он не охватывает весь спектр нормативно-правовых актов и служит лишь для нужд органов публичной власти.

Предлагаемый же Классификатор отраслей должен служить отправной точкой в построении законодательства и облегчить систематизацию законов и иных нормативных правовых актов, относящихся к той или иной правовой тематике.

Во-вторых, необходимо легально определить границу между законом и подзаконным актом. До настоящего времени нет четко установленного разграничения между законом и подзаконным нормативно-правовым актом. Общеизвестно, что закон должен регулировать наиболее важные общественные отношения. Но такая граница между законом и подзаконным нормативным актом в настоящее время является довольно условной. Поэтому на практике возможно необоснованное расширение или сужение сферы действия закона, когда не столь существенные отношения могут регулироваться законом (здесь показательна попытка в 1998 г. урегулировать вопросы пчеловодства с помощью закона), и наоборот, важные общественные отношения будут регулироваться подзаконным актом.

Потому необходимо четко законодательно установить критерии такого разграничения. Так, в сферу законодательного регулирования следует отнести следующие вопросы:

- общие вопросы конституционных прав человека и гражданина, в частности, вопросы регулирования безопасности жизни и здоровья людей;
- вопросы конституционного строя, законотворчества и систематизации законодательства, организации наиболее важных (обозначенных в Конституции РФ и Конституциях (Уставах) субъектов Федерации) органов и направлений деятельности государственной власти.

Одной из отличительных черт подзаконных актов является то, что они используют «переменные величины». Когда общественные отношения подвергнуты частым изменениям или на них влияет большое количество нестабильных факторов, поэтому нормативные положения часто меняются, либо существует необходимость, чтобы их изменение происходило относительно просто. Таким образом, могут регулироваться, например, отношения нормативно-технического характера, отношения, связанные с внутренней организацией деятельности государственных органов.

В-третьих, при законотворчестве и систематизации законодательства необходимо учитывать достижения научно-технического прогресса. Так как в настоящее время основным инструментом юридической деятельности стали компьютерные информационно-поисковые правовые системы, поэтому законодатель должен учитывать, что в дальнейшем для поиска нормативно-правового акта будет использоваться информационно-поисковая система. Необходимо, чтобы адресат нашел в общей массе нужные ему нормативные акты, сделал это быстро и в полном объеме.

Поэтому для облегчения такого поиска предлагается использовать цифровой код подобный тому, который используется в указанном выше указе Президента РФ. В указанном нормативно-правовом акте нумерация осуществляется с использованием девятизначного кода, где каждые три цифры соответствуют определенной отрасли, подотрасли, институту. Указанный код должен закладываться в нумерацию нормативного акта при подготовке и издании. При помощи кода можно будет прочесть связь нормативного акта с другими актами, регулирующими данные правоотношения. Код позволит определить юридическую силу нормативного акта в конкретной отрасли и т.д.

Цифровой код поможет в ситуации, когда сфера регулирования нормативно-правового акта относится к нескольким отраслям или является новой для законода-

тельства. Соответственно будет присваиваться новый код или комбинироваться уже существующие коды.

В-четвертых, быстрой обработке информационного законодательного потока может также служить и использование специальных частей нормативно-правового акта, которые бы давали индивиду первичную или дополнительную информацию о содержании данного правового акта и особенностях его реализации.

С этой целью необходимо «реабилитировать» преамбулу нормативного акта. В эпоху обновления правовой системы России начала 1990-х гг. роль преамбулы была сильно девальвирована. Так, законодателем преамбула представлялась как набор красивых, но пустых лозунгов. Затем от преамбулы отказались как от бессодержательной и, следовательно, не нужной части нормативного акта.

На современном этапе преамбулу как элемент информационной структуры нормативного акта необходимо возродить, придав ей иную роль. «Новая» преамбула должна нести смысловую нагрузку о замыслах законодателя и содержать исходную для толкования информацию.¹ Видится, что преамбула должна содержать следующее:

1) первоначальная информация о сфере действия НПА, изложение реальных, а не декларативных причин его принятия;

2) концепция НПА, изложение предполагаемых положительных и отрицательных результатов его реализации;

3) указано на то, кем и когда разработана концепция и проект НПА;

4) указание на НПА, на основании которого принят данный нормативный акт, и на другие акты, регулирующие данные правоотношения;

5) определение субъектов реализации данного НПА;

6) сроки реализации и предполагаемые сроки действия нормативно-правового акта.

¹ Не декларативные преамбулы уже используются в ряде нормативно-технических документов (ГОСТах, СНиПах).

С помощью преамбулы создатель НПА должен объяснить, чего он хочет добиться с помощью данного нормативного акта, и создать у адресата внутреннюю убежденность в необходимости следовать «букве закона». Для этого в преамбуле нужно излагать конкретные причины, которые послужили основой создания данного нормативного акта.

В преамбулу должна включаться часть информации, которая в настоящее время содержится в пояснительных записках к проектам законов. Но пояснительная записка не доводится официально до адресатов вместе с самим нормативным актом. Это создает в ряде случаев большие трудности в толковании отдельных положений акта. Субъектам реализации часто приходится только догадываться, почему был принят или отменен тот или иной нормативный правовой акт. Эту информацию порой не содержат и пояснительные записки (например, в случае с введением и отменой ст. 14.21 КоАП РФ).

Не зная цели нормативного правового акта, субъекты реализации права начинают придумывать ее сами. При этом они могут вкладывать в нормативный правовой акт иной смысл, нежели его создатель. Субъект, реализующий норму права, получив сведения об авторе из преамбулы, может обратиться к нему для проведения толкования.

Кроме того, такая преамбула будет служить посланием нынешнего законодателя будущим законодателям о том, в какой момент считать фактически реализованной концепцию нормативного правового акта, и, соответственно, подвергнуть его аболиции.

В-пятых, быстроте обработки информации может способствовать и не текстуальное изложение информации. Традиционно при изложении нормативно-правовых актов используется только текстовая форма изложения правового материала. Однако, реализуя принцип удобства, возможно в ряде случаев использование графических элементов, таких как пояснительные графические схемы.

Использование графических схем должно иметь целью пояснение сложного алгоритма поведения субъекта или объяснения сложных связей между субъектами регулируемых общественных отношений (особенно, если это вновь создаваемые отношения).

Предполагается, что графические схемы повысят эффективность НПА как способа социального управления. Они будут способствовать быстрому уяснению смысла норм, исключать двоякость толкования, так как графическая схема может объяснить витиевато изложенную норму.

Для примера хотелось бы привести Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 1-ФЗ "Об электронной цифровой подписи"¹. С помощью графической схемы в данном законе, можно было бы четко и ясно объяснить способ взаимодействия между удостоверяющим центром, владельцем сертификата ключа подписи и другими участниками информационной системы. Возможно, применение графических схем в нормативных правовых актах, регулирующих финансовые отношения, в частности, отношения по обороту векселей, ипотечные отношения и т.д.

Необходимо отметить, что принцип удобства в реализации права также связан с удобством и простотой при создании нормативного правового акта, то есть удобством и простотой при работе законодателя.

Представляется, что в перспективе возможно создать такой комплекс внешне простых правил, приемов и средств, которые мог бы освоить в максимально короткие сроки среднестатистический человек, когда он станет депутатом представительного органа.

Эта проблема в современной России встала еще более остро в связи с тем, что за последнее время в связи с реформой местного самоуправления, было создано большое количество местных представительных органов. В идеале требуется создание своего рода механизмов, которые бы позволяли решать относительно простыми средствами не простые задачи.

¹ СЗ РФ, 2002, N 2, ст. 127.

Упрощение может происходить за счет детальной разработки юридических конструкций. С.С. Алексеев дает такое определение: «юридические конструкции – это своеобразное модельное построение прав, обязанностей, ответственности, их типовые схемы, в которые облекается юридический материал».¹

С помощью юридических конструкций (применительно к законодательству назовем их законодательными конструкциями) устанавливаются системные связи норм как внутри нормативных правовых актов, так и в законодательной системе с другими нормативными правовыми актами. Используя законодательную конструкцию, законодатель может соотнести несколько нормативных правовых актов между собой, создать логическую систему норм для регулирования однородных или смежных правоотношений со взаимным проникновением норм из различных отраслей и их разумным дублированием.

В.Б. Исаков, руководитель Правового управления Аппарата Госдумы РФ, отмечал: "Мы, например, никак не можем убедить разработчиков отраслевых законов "не тащить" в них разделы о социальной защите, пенсионных и налоговых льготах, составляющих предмет специального законодательства".²

Законодательные конструкции могут служить реальным способом решения проблемы раздувания законодательства, его информационной перегруженности, неясности и нелогичности.

В современном законодательстве можно выделить три разновидности законодательных конструкций:

1) горизонтальная - она строится между нормативными правовыми актами ~~на~~ стоящими на одном уровне правовой системы.

Одна из самых известных конструкций - это помещение норм охранительного характера в УК РФ, КоАП РФ - нормы из различных отраслей права находят защиту

¹ Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. - М.: Статут, 1999.

² Исаков В. Подготовка и принятие законов в правовом государстве: российские проблемы и решения // Российская юстиция. - 1997. - № 7.

в нормах этих НПА. Регулирование сходных правоотношений осуществляется, как правило, группой нормативных правовых актов из разных отраслей права. Таким образом, образуется нормативно-правовая связка, которая с точки зрения разных отраслей права регулирует однородные правоотношения, дополняя и усиливая действие норм права, или исключая их дублирование друг другом.

2) вертикальная — эта конструкция строится с использованием нормативно-правовых актов (законов и подзаконных актов) различного уровня, различной юридической силы. Эта конструкция обеспечивает согласование федерального и регионального законодательства, согласование законов и подзаконных актов. Здесь можно привести пример регулирования вопросов муниципальной службы.

3) сложные — в них используются обе указанные выше законодательные конструкции. Примером такого вида конструкции является комплекс НПА, регулирующих местное самоуправление.

Используя при построении системы законодательства законодательной конструкции, мы получаем четко выстроенную законодательную «паутину». Ее может использовать создатель нормативных правовых актов, просто внося в нее новые нормы, новые нормативные правовые акты, либо создатель может позаимствовать уже придуманную конструкцию для регулирования сходных общественных отношений.

При этом определение и понимание законодательной конструкции как адресатом, так и самим законодателем может осуществляться с использованием приемов, о которых говорилось выше. А именно, с помощью цифрового кода, установленного Классификатором отраслей, а также с помощью преамбулы нормативного правового акта, в которой указывается на первичный нормативный правовой акт, обладающий большей юридической силой.

В заключение хотелось бы сказать, что на современном этапе развития российского законодательства в законодательной технике при создании нормативных правовых актов необходимо широко применять принцип удобства построения и относительной простоты норма-

тивных правовых актов. Создатели нормативных актов всегда должны помнить, что их творениями будут пользоваться люди различного социального и образовательного уровня.

В.П. Пономарева
Брянский государственный университет

Эволюционное развитие юридических понятий и их закрепление в современном праве

Каждой науке, любой отрасли знаний присуща собственная терминология, отражающая характерные особенности и свойства предмета научного познания. Нередко понятия и категории, которыми оперирует профессионал, сложны и трудно объяснимы для неспециалиста. Бывают «модные» термины, которые часто звучат в средствах массовой информации: например, употребляемые в начале 90-х годов прошлого века «плюрализм», «дефолт», «толерантность». Но, всегда существуют термины, которые востребованы повсеместно и повседневно, несмотря на свою специфику и кажущуюся казуистичность. В частности, к ним можно отнести те, которые использует право. Ведь правовые понятия поясняют, как будет действовать норма, что будет означать тот или иной термин, в каком юридическом смысле использовано словосочетание, что подразумевает законодатель, закрепляя в отдельных статьях нормативных правовых актов субъективные права и юридические обязанности субъектов правоотношений, и как следует интерпретировать действие правового предписания во времени, пространстве и по кругу лиц.

Язык права и закона всегда стоит на категориальном фундаменте, апробированном временем и юридическими традициями. Например, в современной российской науке используют устойчивые словосочетания: «русское право», «российское право», «право России». В первом случае, по традиции, понимается русское дореволюционное право, во втором – современное право Российской Федерации, в