

УДК 340

Д. А. Монастырский

кандидат юридических наук, доцент

Хмельницкий университет управления и права, г. Хмельницкий, Украина

ВЛИЯНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВИЛ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ НА СТАБИЛЬНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. Эффективность законодательства проявляется, как правило, во время его реализации, но причины, которые приводят потом к его изменению, закладываются еще во время его принятия. Среди правовых факторов, которые определяют будущую судьбу конкретного закона, наиболее ощутимым и научно обоснованным является фактор соблюдения правил законодательной техники во время работы над проектом закона. В статье проанализированы факторы, которые влияют на качество законодательства (на примере украинского законодательства). Объектом исследования являются правила законодательной техники. В выводах к статье поданы конкретные рекомендации законодателю для повышения стабильности и эффективности законодательства. Подчеркивается, что неизменность общих норм закона будет свидетельствовать о его стабильности и эффективности. Изменение общих норм закона приводит к нестабильности законодательства. Динамику развития общественных отношений можно учитывать, используя комплексный подход к изменению закона, а именно – через постепенную разработку новой редакции закона, обобщая все предложения, которые поступили за определенный период.

Ключевые слова: законодательная техника, качество законодательства, стабильность законодательства, эффективность законодательства.

D. A. Monastyrskiy

Candidate of law, associate professor

Khmel'nitsky University of Management and Law, Khmel'nitsky, Ukraine

INFLUENCE OF THE RULES OF LEGISLATIVE TECHNIQUE FOR STABILITY AND EFFECTIVENESS OF LEGISLATION

Abstract. Effectiveness of legislation usually appears during its implementation, but reasons that lead to later changes, are built during its adoption. Among the legal factors that determine the future fate of a specific law, the most tangible and scientifically sound factor is compliance with the rules of

legislative technique while working on a draft law. The article analyzes the factors that affect the quality of legislation (for example, Ukrainian legislation). Objects of study are the rules of legislative technique. The conclusions of the article submitted specific recommendations to the legislator to improve the stability and effectiveness of the legislation. The author underlines that the persistence of general rules of law will testify to its stability and efficiency. Changing the general provisions of the law leads to instability of legislation. Dynamics of public relations can be taken into account, using a comprehensive approach to the change in the law namely through the gradual development of a new version of the law, summarizing all the proposals that were received for a certain period.

Key words: legislative technique, quality of legislation, stability of law, effectiveness of legislation.

Эффективность законодательства проявляется, как правило, во время его реализации, но причины, которые приводят потом к его изменению, закладываются еще во время его принятия. Среди правовых факторов, которые определяют будущую судьбу конкретного закона, наиболее ощутимым и научно обоснованным является фактор соблюдения правил законодательной техники во время работы над проектом закона.

Фундаментально проблемой законодательной техники в разное время занимались известные ученые И.В. Биля, Т.В. Кашанина, Д.А. Керимов, А.С. Пиголкин, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров, А.Ф. Ткачук, Т.Я. Хабриева и другие ученые и практики. В основу анализа правил законодательной техники положено влияние соблюдения (либо несоблюдения) конкретных правил законодательной техники на последующие изменения законов. В случае обнаружения частых изменений закона вследствие несоблюдения какого-либо правила законодательной техники, анализировались причины несоблюдения этого правила и выискивались возможные пути будущего учета данного правила.

Самой общей характеристикой текста закона, которая влияет на его стабильность, является уровень детализации положений закона. Здесь возможные две крайности: либо чрезмерная детализация, либо наличие в тексте чрезмерного количества общих, декларативных положений.

Чрезмерная детализация правовых норм закона, как правило, происходит в сфере публичного права, в случае, когда государство старается в нормативно-правовом акте наивысшей юридической силы (после Конституции Украины) – законе Украины – изложить и детализировать обязанности физических

и юридических лиц. Наиболее детализированной сферой общественных отношений можно считать фискальную сферу. Интересно заметить, что именно налоговые законы являются наиболее некачественными в системе украинского законодательства. Любое небольшое изменение правоотношений в сфере регулирования такого закона приводит к большому количеству изменений в самом законе. Такие законы отличаются большим количеством мелких изменений. Все это усложняет его правоприменение.

Другой крайностью является наличие в законе большого количества общих, декларативных норм, оценочных понятий и ненормативных элементов. В первую очередь такие законодательные решения принимаются как реакция на политические события в стране или связанные с Украиной события за границей. Формой таких решений выступают, как правило, постановления и заявления Верховной Рады Украины. Подавляющее большинство из них носит именно декларативный характер, ведь по сути такие акты и не предназначены устанавливать правила, нормы поведения. Их задача декларировать политическую позицию высшего законодательного органа государства по поводу событий и происшествий в Украине и мире. Подытоживая изложенное, можно указать, что к изменениям закона приводит крайность в изложении текста: или закон чрезмерная детализированность закона, или большое количество общих норм.

В то же время нормальная структура закона состоит именно из общих и конкретных нормативных предписаний. К общим нормам можно отнести нормы-дефиниции, нормы, которые определяют виды правоотношений или органов, полномочных регулировать эти правоотношения, компетенционные нормы (которые определяют функции и основные полномочия государственных органов или других субъектов права), основы юридической ответственности. К конкретным предписаниям можно отнести нормы, которые непосредственно устанавливают права и обязанности субъектов права; нормы, которые определяют особенности реализации субъектом права своих прав и выполнения обязанностей, процессуальные нормы, конкретные санкции за нарушение норм закона или особенности привлечения лиц к юридической ответственности.

В связи с таким естественным делением структуры законодательного акта (связанным с особенностями нашей правовой системы) в законах часто выделяются общие положения (например, Закон Украины «О международном частном праве» от 23.06.2005; «Об охране культурного наследия» от 08.06.2000;

«О милиции» от 20.12.1990), а текст закона излагается, как правило, от общего к конкретному. На необходимость такого порядка формирования текста закона указывает п.7 раздела II Методических рекомендаций по разработке проектов законов и соблюдения требований нормопроектной техники [1], а также раздел «Составление текста закона» Правил оформления проектов законов и основных требований законодательной техники (методические рекомендации), разработанных Главным юридическим управлением аппарата Верховного Совета Украины.

Логично будет сделать предположение, что нормы общего характера должны быть более стабильными, чем нормы конкретные. Из-за того, что: а) общие нормы формируют конструкцию законодательного акта; б) общие нормы устанавливают исходные принципы правового регулирования предмета закона, на которые ориентируются остальные нормы закона. Классически же общие нормы определяют модель правового регулирования предмета закона. Мысленно выбрав общие нормы, каждый исследователь теоретически имеет возможность увидеть логику законодателя, общую цель и основные средства правового регулирования.

В идеале неизменность общих норм закона будет свидетельствовать про его стабильность. Изменение общих норм закона ведет к нестабильности законодательства. Конечно, динамика развития общественного отношения будет требовать изменений общих правовых норм. Но этот нормальный процесс можно проводить комплексно подходу к изменению закона, а именно – постепенно разработать новую редакцию закона, обобщив все предложения, поступившие за определенный период.

Наиболее явно подход «от общего к конкретному» проявляется в кодифицированных нормативно-правовых актах – кодексах. Всего в Украине действуют 17 Кодекса, которые являются главными нормативно-правовыми актами соответствующих областей права. Классическим примером деления закона на общую и особенную части является Уголовный кодекс Украины. Он изменяется сегодня согласно идеальным представлениям о стабильности закона. Анализ последних изменений в кодекс (внесенных после принятия новой редакции в 2001 году) свидетельствует, что все изменения в него касаются исключительно особенной части кодекса. Общая часть этого кодифицированного акта более стабильная, чем особая. Принятие новой редакции кодекса также может быть примером для фундаментальных изменений других законов. Новые подходы к урегулированию соответствующих правовых отношений накапливались учеными и

практиками на протяжении нескольких лет. Кстати, именно специалисты по уголовному праву одни из первых призывали к введению моратория на изменения в Уголовный кодекс на протяжении определенного времени (два-пять лет). Именно из-за такой ясности и четкости Уголовного кодекса Украины тема его стабильности и динамизма уже не раз рассматривалась учеными [2].

Использование бланкетных норм и их влияние на стабильность закона.

Для целостного урегулирования общественных отношений в ситуации, когда некоторые аспекты их функционирования неизвестны или отсутствуют модели их урегулирования, законодатель использует бланкетные нормы. Содержание бланкетной нормы предусматривает наличие ссылки на другой нормативный акт. Такая норма является чем-то вроде «бланка», который может заполнить другой закон или источник права [3, с. 299]. Но для нас важно не содержание, а сущность бланкетных норм. Теория права определяет их сущность в предоставлении через них государственным органам, должностным лицам права самостоятельно устанавливать нормы поведения, запреты и т.п. Но такая схема бланкетного регулирования может действовать лишь при условии добросовестности органов, которым делегируют эти полномочия (то есть при выполнении делегированных полномочий), и устойчивости самой системы нормативно-правовых актов (когда изменения являются предвиденными и запланированными) [4].

Что же происходит при использовании бланкетных норм в современной действительности? Правореализатор часто встречается с проблемой «пустых» бланкетных норм, если они отсылают:

1) к несуществующим нормативно-правовым актам (в особенности это касается актов Кабинета Министров Украины, которые должны быть приняты, в соответствии с конкретными указаниями закона);

2) к ошибочным нормам другого закона.

Случаи отсылок к актам Кабинета Министров Украины встречается почти в каждом законе Украины. И часто именно через непринятие правительством соответствующих актов, не могут реализоваться нормы закона. Фактически, таким образом, происходит блокирование выполнения закона исполнительной властью.

Часто встречаются также случаи отсылки к ошибочным нормам других законов. Происходит это из-за ошибки нормо-

проектировщиков или через изменение проекта закона во время доработки в парламенте (или правительстве). Ярким примером таких бланкетных норм есть нормы законов Украины о Государственном бюджете Украины на каждый год. Этими законами ежегодно приостанавливается действие многочисленных правовых норм других законов. И при ссылке на эти законы часто встречаются ошибки в ссылках, из-за чего возникает правовая коллизия, когда де-юре приостанавливается действие другой, ошибочной нормы.

В связи с такими обстоятельствами, необходимо, по возможности, избегать чрезмерного количества банкетных норм в законах Украины. Их опасность на данном периоде развития нашего законодательства более высокая, чем польза, которую они должны приносить. Использование их становится нецелесообразным в сегодняшней ситуации.

Наши выводы подтверждают также Методические рекомендации относительно проведения правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов, утвержденные постановлением Коллегии Министерства юстиции Украины от 21.11.2000 №41, в которых указывается на важность преобладания в тексте проекта прямых предписаний и минимальное использование банкетных норм и ссылок.

Оценочные понятия. Закон является нормативно-правовым актом, которому присуща наибольшая степень обобщения. В связи с этим для законодательной техники характерным является использование понятий с наибольшей степенью обобщения вплоть до правовых категорий [5, с. 11].

Одним из видов таких обобщенных понятий есть оценочные понятия. Они всегда в большом количестве присутствуют в законодательных актах, и в отличие от подзаконных актов избежать их невозможно и нецелесообразно. Научно проблемой изучения данных понятий занимались ученые М.И. Бару, С.С. Безруков, В.В. Игнатенко, Т.В. Кашанина, В. Косович, В.В. Питецкий, Э.А. Фролов.

По нашему мнению, наиболее общее определение, оценочно-правовому понятию дает В. Косович. Он пишет, что оценочно-правовое является выраженной в юридической норме абстрактной характеристикой социальной (личной, групповой или иной) значимости реальных или потенциальных фактов, которая непременно должна быть конкретизирована при применении к ним или реализации соответствующих норм, благодаря чему обеспечивается юридическое реагирование государства на все

индивидуализированные факты, которым присуща такая значимость [6].

Главным признаком оценочного понятия является возможность индивидуализированного подхода правоприменителя, в зависимости от конкретной ситуации. В связи с этим оценочные понятия называют еще ситуативными.

В контексте определения стабильности и эффективности закона важно то, что оценочные понятия отступают от принципа формальной определенности нормативно-правовых актов [7, с. 4]. Наличие в тексте юридической нормы оценочных понятий приводит к формальной неопределенности самой правовой нормы. Тому процесс формального определения содержания правовой нормы переносится из стадии законотворчества в стадию правоприменения.

Оценочные понятия характеризуются также важным для нас качеством неисчерпаемости, то есть в самом законодательном акте или в других законах не подается исчерпывающего перечня явлений, которые входят в конкретное оценочное понятие. Поэтому при применении правовой нормы с оценочным понятием субъект применения толкует данное понятие соответственно конкретной жизненной ситуации и в границах, определенных законом для такого толкования. Таким образом, оценочное понятие имеет более широкое содержание, чем другие понятия и создает возможность для гибкости правового регулирования, в зависимости от ситуации. В свою очередь гибкость правового регулирования обеспечивает стабильность закона, ведь широкое поле применения нормы закона уменьшает вероятность изменения закона.

Оценочные нормы применяются, как правило, к общественным отношениям, которые активно, динамично развиваются и содержание которых может изменяться во времени. Оценочные нормы создают возможность, когда в случае постепенного изменения общественных отношений либо вообще не будет изменений закона, либо такие изменения будут не значительными.

Количество оценочных понятий, которые используются в нашем законодательстве, довольно большое. Так, по свидетельству В. Косовича, в Семейном кодексе Украины содержатся 125 оценочных понятий, при этом 96 из них находятся в гипотезах, 29 – в диспозициях юридических норм. Большое количество оценочных понятий содержатся в Уголовном кодексе Украины. В частности, только понятие «тяжелые последствия» упоминается 83 раза, а в гипотезе части второй статьи 296 кодекса

(хулиганство) содержатся сразу два оценочных понятия: «грубое нарушение общественного порядка» и «исключительный цинизм» [6]. Но с другой стороны, оценочные понятия могут вредить стабильности закона. Причиной этому являются высокие требования к толкованию оценочных норм, в частности, необходимо профессиональное судебное усмотрение.

Неоднозначная конкретизация оценочного понятия правоприменителем приводит к нестабильной практике применения данной правовой нормы, которая может повлечь за собою нарушение прав и свобод граждан. Такая нестабильная практика применения правовых норм является прямым основанием для их изменения. Поэтому использование оценочных понятий может происходить в соответствии с четкими критериями, которые предстоит еще разработать, но определенные наработки уже есть [8, с. 27].

Важную роль в правовом регулировании играют правовые дефиниции, которые можно отнести к исходным положениям любого нормативно-правового акта, а в особенности закона. Проблемой изложения правовых понятий и, в частности, правовых дефиниций занимались такие ученые как Л.Ф. Апт, А.М. Васильев, Д.А. Керимов, Г.Т. Чернобель и прочие.

В дефинитивном плане правовой (юридический) термин – это слово (или словосочетание), которое унифицировано используется в сфере правовых отношений, означает правовое понятие и отличается строгой содержательной определенностью, однозначностью и функциональной стойкостью.

Понятно, что не все понятия, которые используются в нормативно-правовых актах, подлежат определению. Это должны быть ключевые понятия, которые использует нормотворец для урегулирования определенного общественного отношения. Еще более жесткие требования к определению правовых понятий в законах. Исходя из презумпции урегулирования законом важнейших общественных отношений, определению в законах должны подлежать также наиболее важные понятия. Но здесь мы встречаемся с проблемой: законодатель сегодня может предложить урегулировать любую сферу общественного отношения. Например, ряд законов о порядке приватизации предприятий: Закон Украины «Об особенностях приватизации открытого акционерного общества «Укртелеком»» (действие приостановлено Законом от 05.07.2005 г.), «Об особенностях приватизации предприятий Государственной акционерной компании «Укррудпром»», «Об особенностях приватизации пакета акций, принадлежащего государству в уставном фонде открытого

акционерного общества «Мариупольский металлургический комбинат имени Ильича» и т.п. Поэтому на практике вопрос использования (либо не использования) дефиниций решает сам законодатель.

Конечно, не все правовые понятия подлежат законодательному определению. Существуют общепринятые понятия, которые используются в законах и не требуют определения. Обязательному определению подлежат специальные юридические понятия (права человека и гражданина, преступления, субъекты права и т.п.).

На первых порах независимости Украины, когда юридические понятия еще не были наработаны наукой и проверены на практике, определения помещались в подзаконных актах и постановлениях Пленума Верховного Суда. Например, так было с понятием «морального вреда», четкое определение и содержание которого содержалось в постановлении Пленума Верховного Суда о судебной практике в делах о возмещении морального (немущественного) ущерба. И лишь с принятием нового Гражданского кодекса Украины это понятие вошло в закон (статья 23).

В данное время дефиниции широко используются в законах Украины. Вызвано это тем, что за время независимости Украины значительно расширились границы законодательного регулирования. Это в свою очередь, предполагает единство в понимании правовых понятий. Конкурирование законов одной области права требуют четких определений правовых понятий, которые используются в них, для правильного толкования. Кроме того, частые изменения законодательства делают дефиниции «порукой» стабильности правового регулирования в данной сфере общественных отношений. Соответственно, изменения самых дефиниций закона свидетельствуют о крайней нестабильности последнего.

Проблемами дефинитивных понятий являются разное определение одних и одних и тех же понятий в разных законах («в целях данного закона», «относительно данного закона») и определение понятий в специализированных законах при их неопределенности в основных (Конституции, кодексах, Основах законодательства). Все это снижает стабильность дефинитивных понятий закона, и, соответственно, самого закона. Кроме этого, дефиниции являются одной из исходных позиций для правильного толкования правовых норм закона. Отсюда, некачественное построение дефиниции лишает правоприменителя возможности опираться на дефиницию в процессе толкования закона.

Через неопределенность многих правовых понятий, лица, которые толкуют положение закона, вынужденные сначала давать дефиницию самого понятия, а потом толковать другие положения закона. В особенности ярко это проявляется в решениях Конституционного Суда Украины.

В результате проведенного исследования можно сделать такие выводы:

1. К изменениям закона приводят крайности в вопросе детализации текста закона: текст либо чрезмерно детализирован, либо в тексте содержится большое количество общих норм.

2. Нормальная структура закона состоит из общих и конкретных нормативных предписаний. Текст излагается, как правило, от общего к конкретному. Нормативные предписания общего характера будут более стабильными, чем предписания конкретные. В идеале неизменность общих норм закона будет свидетельствовать о его стабильности и эффективности. Изменение общих норм закона приводит к нестабильности законодательства. Динамику развития общественных отношений можно учитывать, используя комплексный подход к изменению закона, а именно – через постепенную разработку новой редакции закона, обобщая все предложения, которые поступили за определенный период.

3. В кодифицированных законодательных актах о стабильности и эффективности будет свидетельствовать неизменность общей части кодифицированного акта.

4. Особую роль в создании качественных законов играют бланкетные нормы. Они рассчитаны на стабильное законодательство, когда изменения редки, преимущественно запланированные, и в процессе их рассмотрения и принятия они «прорабатываются» по всему массиву законодательства. В данное время законодателю, по возможности, лучше воздерживаться от использования бланкетных норм в законах.

5. На качество закона влияют также оценочные понятия. Наличие в тексте юридической нормы оценочных понятий приводит к формальной неопределенности самой правовой нормы, которая приводит к изменению закона.

6. Изменения дефиниций закона свидетельствуют о крайней нестабильности такого закона. Отрицательно на качество законодательства действует также отсутствие унификации правовой терминологии.

Библиографический список

1. Методические рекомендации по разработке проектов законов и соблюдения требований нормопроектной техники: постановление Коллегии Министерства юстиции Украины от 21.11.2000. №41.
2. Баскова И.В. Стабильность и динамизм советского уголовного закона: Дис... канд. юрид. наук. – 12.00.08. – Московский государственный университет им. М. Ломоносова. – Москва, 1989. – 225 с.
3. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Харьков: Консум, 2006. – 540 с.
4. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – М.: Инфра-М, 2001. – 858 с.
5. Биля И.О. Теоретические основания использования нормотворческой техники: Автореф.дис... канд.юрид.наук: 12.00.01. – 19 с.
6. Косович В. Оценочные понятия как источник и форма права // Вестник Львовского университета. Серия юридическая. – 2004. – Вип.40.
7. Шабуров А.В. Формальная определенность права: Автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.01. – 20 с.
8. Кашанина Т.В. Оценочные понятия в советском праве // Правоведение. – 1976. - №1. – С.25-31.

Referenses

1. *Metodicheskie rekomendatsii po razrabotke proektov zakonov i sobliudeniiia trebovanii normoproektnoi tekhniki: postanovlenie Kollegii Ministerstva iustitsii Ukrainy ot 21.11.2000. №41* [Bills development and compliance with rule-making standards methodological recommendations: Collegium of Justice Ministry of Ukraine of 21 November 2000 no.41].
2. Baskova I.V. *Stabil'nost' i dinamizm sovetskogo ugolovnogo zakona: Dis... kand. iurid. nauk. 12.00.08. Moskovskii gosudarstvennyi universitet im. M. Lomonosova* [Constant and dynamic features of Soviet criminal law: Cand. of law diss. 12.00.08. Lomonosov Moscow State University]. Moscow, 1989, 225 p.
3. Skakun O.F. *Teoriia gosudarstva i prava: Uchebnik* [Theory of state and law: Textbook]. Kharkov, Konsum Publ., 2006, 540 p.
4. Sukharev A.Ia., Krutskikh V.E. *Bol'shoi iuridicheskii slovar'* [The great dictionary of law]. Moscow, Infra-M Publ., 2001, 858 p.
5. Bilia I.O. *Teoreticheskie osnovaniia ispol'zovaniia normotvorcheskoi tekhniki: Avtoref.dis... kand.iurid.nauk: 12.00.01.* [Theory of rule-making technology using: Cand. of law diss. abstract: 12.00.01.]. 19 p.

6. Kosovich V. Otsenochnye poniatiia kak istochnik i forma prava [Evaluative concepts as a source and a form of law]. *Vestnik L'vovskogo universiteta. Serii iuridicheskaja – Lvov State University journal. Law series*, 2004, no.40.

7. Shaburov A.V. *Formal'naja opredelennost' prava: Avtoref. dis...kand. iurid. nauk: 12.00.01.* [Formal definition of law: Cand. of law diss. abstract: 12.00.01.]. 20 p.

8. Kashanina T.V. Otsenochnye poniatiia v sovetskom prave [Soviet law standards]. *Pravovedenie – Jurisprudence*, 1976, no.1, pp. 25-31.

Информация об авторе

Монастырский Денис Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент, кафедра теории и истории государства и права, Хмельницкий университет управления и права, 29000, г. Хмельницкий, ул. Театральная 8, Украина, e-mail: moden@ukr.net.

Author

Monastyrskiy Denis Anatolievich – Candidate of law, associate professor, department of Theory and History of State and Law, Khmel'nitsky University of Management and Law, 8 Teatral'naya Street, Khmel'nitsky, 29000, Ukraine, e-mail: moden@ukr.net.