

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КАЧЕСТВА РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА И ЕГО «ПРОДУКТА» – ЗАКОНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Н. Шаламова,

доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин

ФГКОУ ВПО ВСИ МВД России,

канд. юрид. наук, доцент

Автор статьи доказывает, что в условиях отсутствия общенационального «закона о законах» для сохранения единства законности и единства правового пространства Российской Федерации существует проблема разумной унификации регионального законодательства при сохранении самобытности, с учетом исторических, национальных и иных особенностей регионов.

The author of the article claims that the introduction of specialized fundamental norms into the fabric of legal regulation and their adequate reflection in a normative-legal document by means of legal technique helps, firstly, to avoid mistakes in lawmaking and law-enforcement, secondly, to attain more effective social action of the law. As a result of the application of these norms positive opinion about the law is formed and the law becomes easier to understand by an average person¹.

Вопросы качества и эффективности правотворческого процесса в субъектах Российской Федерации и, соответственно, качества итогового «продукта» этого процесса – региональных нормативных правовых актов – время от времени становятся объектом внимания научных исследований юристов: теоретиков права, конституционалистов и других отраслевиков, «регионоведов». Зачастую подобные исследования приобретают достаточно фундаментальный и многоаспектный широкий характер¹. Тем не менее, несмотря на большое количество имеющихся исследований по теме, она далека от своего завершения, остается по-прежнему актуальной, злободневной и востребованной.

Сказанное объясняется тем, что все 83 субъекта Российской Федерации (а в особенности – область и края, реконструирующие свою нормативно-правовую систему после объединения с автономными округами) в настоящее время находятся в достаточно активной правотворческой фазе. В то же время меняется федеральное законодательство, определяющее содержание регионального, происходит постепенный пересмотр проблем распределения вопросов ведения и компетенции между уровнями публичной власти, меняются социально-

¹ Shalamova A.N. Some Aspects of the Quality of the Regional Lawmaking and its “Product – the Laws of the Subjects of the Russian Federatio.

политические ориентиры правотворчества, политическое руководство государства ставит новые задачи в новейших терминах (из последних – «модернизация»). Да и ситуация в самих субъектах Федерации имеет гибкий характер, появляются новые акценты в региональной правовой политике. В условиях отсутствия общефедерального «закона о законах» для сохранения единства законности и единства правового пространства Российской Федерации не снята проблема разумной унификации регионального законодательства при сохранении самобытности, с учетом исторических, национальных и иных особенностей регионов. Актуальный пример, подтверждающий полезность такой унификации, – «разноголосица» в региональном правовом регулировании вопросов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, противоречивость соответствующего регионального законодательства федеральному законодательству о территориальном устройстве местного самоуправления², предпринимаемые на региональном уровне попытки снять эти противоречия и каким-то образом «примирить» между собой административное и муниципальное территориальное устройство субъектов³.

Все это обуславливает необходимость продолжения работы по научному сопровождению регионального правотворчества.

С точки зрения юридической техники не должно качество и, соответственно, пониженная эффективность региональных законов зачастую обусловлены недостаточно активным использованием всего арсенала доступных и необходимых в конкретном случае технико-юридических средств. В частности, в законах субъектов Российской Федерации иногда явно не хватает нормативно закрепленных специализированных норм, а конкретно – целеполагающих и дефинитивных.

Использованный нами термин «специализированные нормы права» не является общепризнанным, хотя предлагается многими теоретиками права. Например, В.В. Лазарев и С.В. Липень делят нормы права не на специализированные и какие-то еще, а на «типичные» (регулятивные – обязывающие, запрещающие, управомочивающие, и правоохранные) и «нетипичные» – общезакрепительные, декларативные (целеустановительные) и дефинитивные⁴. М.М. Рассолов предлагает другую классификацию: все нормы права подразделяются на: а) программные (основные), исходные нормы; б) нормы – правила поведения (это основная масса норм); в) общие нормы. К первой категории, по мнению автора, относятся нормы-принципы и дефиниции⁵. Третьи авторы учредительные (нормы-принципы), декларативные (нормы-объявления), дефинитивные, обеспечительные, коллизионные, оперативные нормы в отдельную группу не выделяют, а рассматривают их в одном ряду с регулятивными и охранительными, назвав в качестве основания классификации социальное назначение и роль в правовой системе⁶. Есть и другие варианты.

В наши задачи не входит подробное рассмотрение теоретико-правовой проблематики классификации норм права. Важен вывод – да, существует не соответствующий стандартной триаде регуляторов (запреты, дозволения, обязывания) нормативный материал, который устанавливает: 1) цели и задачи правового регулирования конкретных общественных отношений; 2) принципы

этого регулирования; 3) легальные дефиниции понятий, используемых в этом регулировании. И, коль скоро такие нормы существуют, они должны быть адекватно и эффективно отображены в нормативно-правовом тексте с помощью средств юридической (законотворческой) техники.

Увы, ознакомление с многочисленными, имеющими как сугубо теоретическую, так и практическую направленность работами по юридической технике показывает, что законодательные положения, о которых мы ведем речь, в качестве самостоятельного средства юридической техники не всегда рассматриваются.

В процессе написания данной статьи изучено 8 источников по «законотворчеству», «юридической технике», «законодательной технике», «нормографии» и т.п., позиционируемых авторами как «научно-практическое», «учебно-методическое», «учебное» пособие. То есть эти работы адресованы либо тем, кто уже принимает участие в написании (составлении) нормативно-правовых текстов, либо тем, кто учится этому. Анализ показал, что с большим удовольствием их авторы характеризуют «специализированные» – «оперативные» нормы, т.е. те, которые обычно включены в раздел «переходные и заключительные положения» нормативного правового акта. Достаточное внимание уделяется законодательным дефинициям⁷. И почти совсем обделены вниманием нормы, в которых осуществляется целеполагание, нормы-принципы, нормы-декларации и т. п. В лучшем случае имеется лишь краткое упоминание без подробных рекомендаций по законодательной фиксации и применению.

Так, в одном из последних по времени издания пособий указывается, что «Главный стержень любого нормативного правового акта – это правовые нормы. Они формулируются в виде определенных правовых (юридических) предписаний, содержащих государственно-властные веления». Далее констатируется, что нормы-предписания составляют основное содержание текста нормативного правового акта, его структуры, и «рекомендуется применять следующие виды нормативных правовых предписаний:

- предписание-цель – определяет назначение и предмет регулирования нормативного правового акта;

- предписание-принцип – закрепляет исходные, руководящие нормативные положения общего характера, имеющие значение для всего предмета правового регулирования;

- предписание-дефиниция – содержит определение какого-либо понятия ...»⁸ и т.д. К сожалению, в конкретные рекомендации эта информация не разворачивается.

Таким образом, складывается несколько парадоксальная ситуация: теоретики права активно разрабатывают в качестве одной из общетеоретических абстракций соответствующие виды норм, с ними никто и не спорит, однако и не стремится научно обеспечить реализацию этих теоретических наработок в прикладных разработках по вопросам юридической техники и реальному отраслевому правотворчеству.

Вместе с тем, и целеполагающие нормы, и дефинитивные играют важнейшую роль в обеспечении качества, а значит и эффективности законодательства субъектов Российской Федерации.

Законодательные (легальные) дефиниции вносят в правовое регулирование определенную ясность и четкость, позволяют избежать правотворческих ошибок, вызванных разночтением терминов.

Обратимся за примером к закону Иркутской области «О патронатной форме устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области»⁹. У человека не достаточно сведущего, но столкнувшегося в той или иной ситуации с необходимостью воспользоваться данным законом, естественно возникает вопрос – что такое патронатное воспитание? Что из себя представляет институт патроната? К сожалению, дефиниция, предложенная авторами закона в ст. 2, вопросов не снимает, а скорее добавляет: «патронатное воспитание – форма устройства ребенка, оставшегося без попечения родителей, на воспитание патронатному воспитателю в соответствии с договорами о патронатном воспитании, заключенными до 1 сентября 2008 г.». Кто такой патронатный воспитатель? В чем заключается упомянутый договор? Что значит «устройство ребенка»? Какие еще есть формы?

Вероятно, законодатель Иркутской области в данном случае руководствовался тем, что данный закон принят по «остаточному» принципу и регламентирует узкий круг вопросов в развитие федерального законодательства, где «все сказано». Однако СК РФ¹⁰ вообще не содержит в себе дефинитивной статьи по типу «основные положения, используемые в настоящем кодексе», не раскрывает понятия патроната. Чуть большую ясность вносит ФЗ «Об опеке и попечительстве»¹¹: «Установление опеки или попечительства допускается по договору об осуществлении опеки или попечительства (в том числе по договору о приемной семье либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании)» (ч. 1 ст. 14). Однако и здесь в дефинитивной норме раскрываются понятия опеки и попечительства, а патроната – нет.

«Википедия» содержит достаточно развернутые данные о патронате, интересные практические наработки имеются в Пермском крае, в практической деятельности органов социального обеспечения и общественных организаций других регионов, однако все это, к сожалению, строится на энтузиазме разработчиков и не имеет под собой надежной нормативной основы, так как сама категория «патронат» в достаточной степени четко в законодательстве не определена. Все это может в конечном итоге негативно сказаться на положении детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и получивших шанс обрести если не новую семью, то должного уровня заботу, содержание и воспитание.

Положение могла бы исправить, пожалуй, хотя бы отчасти специальная целеустановительная статья упомянутого закона Иркутской области: сущность патроната была бы более понятна и без дефиниции, если внятно разъяснена цель принятия закона, или, иначе говоря, цель введения на территории Иркутской области института патроната. Но в Законе такой статьи нет. Поэтому приходится

ориентироваться на общую норму Федерального закона об опеке и попечительстве, согласно которой задачами государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству являются:

- 1) обеспечение своевременного выявления лиц, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и их устройства;
- 2) защита прав и законных интересов подопечных;
- 3) обеспечение достойного уровня жизни подопечных;
- 4) обеспечение исполнения опекунами, попечителями и органами опеки и попечительства возложенных на них полномочий;
- 5) обеспечение государственной поддержки физических и юридических лиц, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов подопечных, и стимулирование такой деятельности.

Однако, как можно убедиться, речь здесь идет не о задачах опеки и попечительства как межотраслевого законодательного института, а лишь о задачах государственного регулирования соответствующих видов социальной деятельности.

Цели опеки и попечительства раскрыты в ст. 31–33 ГК РФ¹². В ст. 41 можно обнаружить и категорию «патронаж», но здесь она имеет совсем другое значение!

Понятно, что у человека мало сведущего, «не юриста» на фоне этих хитросплетений возникнут серьезные проблемы и сомнения в осуществимости задуманного благого дела. Но ведь на практике патронаж в массе своей практически осуществляют как раз не юристы! Мы далеки от идиллической картинки, согласно которой все законы должны писаться общедоступным языком и быть понятными всем «с первого предъявления». Язык права – стиль специфический, оправданно сложный. Однако, как представляется, при создании текстов законов, регулирующих общественные отношения в социальной сфере, законодатель должен стремиться к большей ясности, понятности и простоте, а главное – обязан четко формулировать цели правового регулирования, задачи того или иного предлагаемого обществу института.

Здесь мы подошли к проблеме второй разновидности из рассматриваемых нормативных предписаний – целеполагающих норм. Они необходимы, поскольку эффективность правового регулирования в самом общем виде можно представить как отношение цели к результату регулирования с поправкой на затраты. Иными словами, эффективность того или иного принятого нормативного правового акта нельзя установить, эффективность его применения невозможно подвергнуть мониторингу и итоговой оценке в случае, если изначально не определена его цель и задачи отдельных вводимых им элементов механизма правового регулирования, институтов.

Правильное, взвешенное целеполагание позволяет избежать правотворческих ошибок. Здесь в проблему вкрапляется уже и аксиологический аспект, поскольку по большому счету целью правового регулирования в конечном итоге всегда выступает достижение, реализация той или иной социально-правовой ценности. Как образно заметил А.Н. Бабенко, «Подобно

тому, как победу в единоборствах определяет не только спортивная, чисто физическая техника, но и боевой дух, настрой на победу, так и в правотворческой деятельности для создания по настоящему нужной, правильной нормы крайне важными представляются правовые ценности, определяющие деятельность законодателя. Наиболее серьезные правотворческие ошибки происходят вследствие просчетов, допускаемых в сфере правотворческой политики. Именно иерархия ценностей права, осознаваемая законодателем, определяет основные направления и принципы такой политики»¹³.

«В основе нормативного правового акта всегда лежит система ценностей, – пишут авторы уже упоминавшегося практического пособия, – Он создается для регулирования общественных отношений, их фрагментов. Поэтому, разрабатывая проект, важно правильно уяснить мотивы принятия нормативного правового акта, определить предмет правового регулирования и средства достижения поставленных целей»¹⁴.

Таким образом, введение в ткань правового регулирования специализированных целеполагающих норм и адекватное отображение их в нормативно-правовом тексте с помощью средств юридической техники помогает, во-первых, избежать ошибок в правотворчестве и правоприменении, во-вторых, добиться более эффективного социального действия права, поскольку в результате использования этих норм право становится понятнее обывателю, формируется положительное общественное мнение о нем. И если федеральный законодатель в последние годы эту возможность, как правило, использует, то законодатель региональный зачастую упускает. В результате снижаются качество и эффективность законов субъектов Российской Федерации.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См., напр.: Законы области как субъекта Российской Федерации / под ред. Ю.А. Тихомирова. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996; Игнатенко В.В. Региональное правотворчество и законодательство. Основные понятия и термины. Иркутск: Иркутск. гос. экономич. академия, 1998; Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Норма, 1998; Клеандров М.И. О методологии законотворчества субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков. Владивосток, 1998; Казанцев М.Ф. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: проблемы становления и опыт проекта Законодательного кодекса. Екатеринбург, 1998; Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании / под ред. С.А. Авакьяна. М.: МГУ, 1999; Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000; Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Теории, практика, методика / под ред. А.В. Гайда и др. Екатеринбург, 2001; Мусаев М.А. Состояние и перспективы развития регионального правотворчества в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2006; Егорова Ю.В., Мушинский М.А. Региональное законодательство в контексте единого правового пространства России / под ред. Р.А. Ромашова. Иркутск: ВСИ МВД России, 2007 и др.

² См.: Овчинникова Л.В. Конституционные основы реализации интересов населения и публичной власти в сфере территориальной организации местного самоуправления, градостроительства и землепользования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 24;

Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. М.: Юстицинформ, 2008. С. 244–248 и др.

³ См.: Закон Иркутской области от 21 июня 2010 г. № 49-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области» // Областная. 2010. 25 июня.

⁴ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник. М.: Спарк, 2000. С. 234–235.

⁵ Рассолов М.М. Теория государства и права: учебник. М.: Юрайт, 2010. С. 403.

⁶ См.: Перевалов В.Д. Виды правовых норм // Теория государства и права: учебник / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М.: НОРМА, 2002. С. 284–287.

⁷ В этом вопросе наиболее заметен вклад Н.А. Власенко. Один из последних трудов с его участием, в котором им детально разобраны вопросы законодательной терминологии и дефиниций: Юридическая техника: учебное пособие. М.: Эксмо; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009.

⁸ Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2011. С. 287.

⁹ Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2004. № 38.

¹⁰ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 1995 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

¹¹ Рос. газ. 2008. 24 апр.

¹² Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1 от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹³ Бабенко А.Н. Аксиологические причины правотворческих ошибок // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: материалы междунар. науч.-практ. круглого стола (29–30 мая 2008 г.) / под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. М.: Проспект, 2009. С. 306.

¹⁴ Москалькова Т.Н., Черников В.В. Указ. соч. С. 275.