

ПРАВОТВОРЧЕСТВО В XXI ВЕКЕ: ЭВОЛЮЦИЯ ДОКТРИНЫ И ПРАКТИКИ

К 90-летию со дня рождения А.С. Пиголкина

СБОРНИК НАУЧНЫХ СТАТЕЙ

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор

В.В. Лазарев



НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2022

УДК 34
ББК 67.02
П68

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Одобрено секцией публичного права ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Рецензенты:

В.В. Оксамытный — заведующий кафедрой теории и истории государства и права Института международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Н.Н. Черногор — заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, профессор Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор.

П68 **Правотворчество в XXI веке: эволюция доктрины и практики** (к 90-летию со дня рождения А.С. Пиголкина) : сборник научных статей / Т.Я. Хабриева, В.В. Лазарев, В.Р. Авхадеев и др. ; отв. ред. В.В. Лазарев. — Москва : ИЗИСП : Норма : ИНФРА-М, 2022. — 344 с. — DOI 10.12737/1861953.

ISBN 978-5-00156-240-5 (Норма)

ISBN 978-5-16-017573-7 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-110104-9 (ИНФРА-М, online)

Сборник подготовлен по материалам Общероссийского годового собрания теоретиков права, приуроченного к 90-летию со дня рождения выдающегося российского ученого-правоведа Альберта Семеновича Пиголкина. Авторы изучают научное наследие А.С. Пиголкина, многие труды которого посвящены вопросам правотворчества и сохраняют свою актуальность, а также рассматривают проблемы правотворчества, приобретающего в настоящее время новые черты.

В первом разделе представлены воспоминания коллег и учеников о личности ученого, обозначена роль его разработок для современной правовой науки и практики. Подчеркивается значение методологических основ измерения эффективности отдельных видов правоприменительной деятельности, учения о делении правотворческого процесса на стадии, подходов к систематизации и кодификации законодательства, толкованию норм права.

В других разделах рассматриваются отдельные грани этого наследия, в том числе в свете современных вызовов, общефилософского, социально-политического и собственно юридического видения российской правовой системы, а также развития процессов цифровизации. Вдохновленные научными идеями Альберта Семеновича, авторы исследуют договорное и судебное нормотворчество, юридическую технику и экспериментальные правовые режимы, уделяют внимание новым тенденциям в использовании языка закона, ставят вопросы и дают ответы по многим другим проблемам правового регулирования.

Издание направлено на передачу уникального научного опыта, развитие методологии проведения правовых исследований, формирование научных подходов к совершенствованию процесса подготовки и принятия нормативных правовых актов, повышению эффективности их действия.

Для правоведов — ученых и практиков, преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов, экспертов в области правотворчества.

УДК 34
ББК 67.02

ISBN 978-5-00156-240-5 (Норма)

ISBN 978-5-16-017573-7 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-110104-9 (ИНФРА-М, online)

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021

Веселов Игорь Геннадьевич, соискатель кафедры теории и истории государства и права Юридического института (Санкт-Петербург).

Винокуров Александр Юрьевич, главный научный сотрудник отдела научного обеспечения организации прокурорской деятельности Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Гук Павел Александрович, доцент кафедры правосудия Пензенского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

Давыдова Марина Леонидовна, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, доктор юридических наук, профессор.

Дородонова Наталия Васильевна, доцент кафедры истории государства и права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук.

Дюсюпова Алмагуль Дауткановна, старший специалист отдела магистратуры Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Журавлева Оксана Олеговна, ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Захарцев Сергей Иванович, академик Российской академии естественных наук, доктор юридических наук, профессор.

Исаков Владимир Борисович, профессор факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, профессор.

Карташов Владимир Николаевич, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова, доктор юридических наук, профессор.

Князькин Сергей Игоревич, доцент кафедры гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент.

Колоколов Никита Александрович, заведующей кафедрой судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Московского педагогического государственного университета, доктор юридических наук, судья Верховного Суда РФ (в почетной отставке).

Комаров Сергей Александрович, президент Межрегиональной общественной организации «Межрегиональная ассоциация теоретиков государства и права», доктор юридических наук, профессор.

Крупеня Елена Михайловна, профессор кафедры теории и истории государства и права Московского городского педагогического университета, доктор юридических наук, доцент.

Крупнова Татьяна Борисовна, преподаватель кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин Международного юридического института, аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА ЭЛЕКТРОННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

В.Б. Исаков

Понятие «юридическая техника» имеет два различных смысла: с одной стороны, это часть юридической культуры, связанная с историей права, политикой, законотворческой и правоприменительной практикой, юридической наукой и образованием, правовыми обычаями и традициями; с другой — часть рабочая, технологическая, содержащая стандарты и правила области юридического знания, призванная обслуживать законотворческую и правоприменительную практику. В эпоху цифровизации, которая меняет и законодательство, и юридическую практику, и общество в целом, юридическая техника нормативных правовых актов обязана откликаться на новые, возникающие потребности.

Существующая юридическая техника нормативных правовых актов (далее — НПА) сложилась в эпоху безраздельного господства «бумаги», бумажного нормотворчества и делопроизводства. По многим своим характеристикам она уже не отвечает современным потребностям, поскольку:

- слабо учитывает возможности создания, хранения, передачи и использования документов в электронной форме;
- недостаточно использует современные технологии массового распространения правовой информации в электронном виде, в частности через электронные сети;
- плохо стыкуется с процессами управления, значительная часть которых реализуется в электронной форме;
- неудобна для систематизации и кодификации законодательства;
- неэкономична, неэкологична, затратна;

- не увязана с современными технологиями поиска информации;
- требует значительного объема «живых» человеческих трудовых затрат, которых в настоящее время можно избежать.

Вместе с тем необходимо учитывать, что российское государство в целом находится на переходном этапе. Какое-то количество граждан, организаций, должностных лиц и даже государственных органов живут вне цифровой реальности, не используют в работе цифровые технологии и не владеют ими. Было бы, наверное, неправильно игнорировать их права и интересы. По указанной причине достаточно продолжительное время бумажные и электронные формы нормотворчества будут сосуществовать, использоваться параллельно и одновременно.

Как с этой точки зрения должен выглядеть нормативный правовой акт, изначально создаваемый, а также хранимый, кодифицируемый, систематизируемый и используемый в электронной форме? Покажем это на примере федеральных законов — наиболее значимом виде нормативных правовых актов в российской правовой системе.

Электронный федеральный закон, изначально создаваемый и функционирующий в электронной форме, должен, на наш взгляд, состоять из трех частей: паспортной, текстовой и кодификационной.

Первая часть предлагаемой модели закона — паспортная. Ее составляют следующие реквизиты:

- вид федерального закона;
- наименование федерального закона;
- порядковый номер редакции федерального закона;
- статус федерального закона;
- адрес постоянного хранения закона в официальной базе данных;
- дата и (или) особое условие вступления закона в силу;
- даты и (или) особые условия вступления в силу отдельных частей закона, если они вступают в силу в особом порядке;
- должностное лицо, подписавшее федеральный закон;
- электронный паспорт должностного лица;
- цифровая подпись должностного лица.

Паспортная часть электронного федерального закона — это «официальное лицо» закона, которое образуют реквизиты, без которых невозможно понять статус документа, его юридическую силу и необходимость его применения к тем или иным юридическим фактам. Практически все элементы паспортной части закона (за исключением адреса хранения в базе данных, электронного паспорта должностного лица и его цифровой подписи) в том или ином виде и в настоящее время присутствуют в «бумажных» нормативных правовых актах.

Вторая часть предлагаемой модели — текстовая. Это «текстовое тело» нормативного правового акта, его юридическое содержание, носитель его социального и правового смысла. Эта часть, по нашему мнению, должна включать следующие элементы:

- наименование федерального закона;
- разделы (по порядку разделов);
- главы (по порядку глав);
- статьи (по порядку статей);
- части статьи (по порядку частей статьи);
- пункты (по порядку пунктов части статьи);
- абзацы (по порядку абзацев);
- примечания.

Как видим, в этой части электронный нормативный правовой акт также мало отличается от «бумажного». Первый элемент этой части — наименование — повторяется, поскольку оно присутствует в паспортной части, но здесь его функциональное назначение иное. Это не только официальное имя, но и часть единого смыслового содержания НПА, которую, на наш взгляд, нельзя отрывать от основного текста.

Третья часть нормативного правового акта — кодификационная. В этой части предлагается выделить следующие элементы:

- дата принятия закона в окончательной редакции Государственной Думой;
- дата рассмотрения закона в окончательной редакции Советом Федерации;
- дата и место подписания закона Президентом РФ;
- номер закона по протоколу;
- даты и источники всех официальных опубликований;
- основание и дата приостановления действия закона (части закона);
- основание и дата возобновления действия закона (части закона);
- перечень нормативных актов, которыми в закон внесены изменения;
- основание и дата утраты законом (частью закона) юридической силы;
- перечень актов-корреспондентов;
- перечень актов-респондентов;
- визы лиц, выпустивших текст федерального закона и отвечающих за юридическую полноценность текста;
- штрих-код (QR Koder);
- электронная цифровая подпись базы данных (для заверения официальных цифровых копий закона).

Эта часть модели электронного федерального закона носит в значительной мере новый, оригинальный характер: в текстах бумажных нормативных актов большинство из перечисленных элементов отсутствует.

Можно заметить, что ранее предлагалось выделять в модели электронного НПА две части¹. Теперь предлагается три. С чем это связано?

На наш взгляд, выделяемая в самостоятельную рубрику третья часть модели — кодификационная информация — настолько специфична, что ее не следует смешивать с двумя предыдущими. Она носит вспомогательный, технический характер. В силу высокого уровня динамизма ее вряд ли необходимо во всех случаях публиковать в печати или включать в состав информации, выводимой на экран компьютера пользователям. Это блок информации, рассчитанный прежде всего на специалистов-юристов, занимающихся разработкой, кодификацией и систематизацией законодательства. Поэтому данную информацию целесообразно вывести на отдельный уровень доступа и не навязывать всем пользователям в качестве обязательной.

Представленная в сводном виде модель электронного федерального закона, на наш взгляд, должна выглядеть следующим образом:

Таблица 1

Модель электронного федерального закона

ПАСПОРТНАЯ ЧАСТЬ	
Индекс	Содержание
01-01	Вид федерального закона
01-02	Наименование федерального закона
01-03	Порядковый номер редакции федерального закона
01-04	Статус федерального закона
01-05	Адрес постоянного хранения закона в официальной базе данных
01-06	Дата и (или) особое условие вступления закона в силу
01-07	Даты и (или) особые условия вступления в силу отдельных частей закона, если они вступают в силу в особом порядке
01-08	Должностное лицо, подписавшее федеральный закон
01-09	Электронный паспорт должностного лица
01-10	Цифровая подпись должностного лица
ТЕКСТОВАЯ ЧАСТЬ	
Индекс	Содержание
02-01	Наименование федерального закона
02-02	Разделы (по порядку разделов)
02-03	Главы (по порядку глав)

¹ См., например: Юридическая техника: учебник / под ред. В.М. Баранова. М.: Проспект. 2021. С. 467–482.

Окончание табл. 1

02-04	Статьи (по порядку статей)
02-05	Части статьи (по порядку частей статьи)
02-06	Пункты (по порядку пунктов части статьи)
02-07	Абзацы (по порядку абзацев)
02-08	Примечания
КОДИФИКАЦИОННАЯ ЧАСТЬ	
Индекс	Содержание
03-01	Дата принятия закона в окончательной редакции Государственной Думой
03-02	Дата рассмотрения закона в окончательной редакции Советом Федерации
03-03	Дата и место подписания закона Президентом РФ
03-04	Номер закона по протоколу
03-05	Даты и источники всех официальных опубликований
03-06	Основание и дата приостановления действия закона (части закона)
03-07	Основание и дата возобновления действия закона (части закона)
01-08	Перечень нормативных актов, которыми в закон внесены изменения
03-09	Основание и дата утраты законом (частью закона) юридической силы
03-10	Перечень актов-корреспондентов
03-11	Перечень актов-респондентов
03-12	Визы лиц, выпустивших текст федерального закона и отвечающих за юридическую полноценность текста
03-13	Штрих-код
03-14	Электронная цифровая подпись базы данных (для заверения официальных цифровых копий закона)

Как можно понять из вышеизложенного, смысл предлагаемой модели электронного НПА заключается в превращении традиционного, привычного «бумажного» нормативного правового акта в достаточно сложный комплекс электронной правовой и технико-юридической информации. Необходимость и преимущества данной трансформации видятся в следующем:

1) конструируя модель электронного НПА, следует исходить не только из ее удобства для законодателя, но прежде всего из потребностей правоприменительной практики и массовых пользователей правовой информации. А для них удобно, если из содержания федерального закона будет очевиден механизм его реализации: компетенция и паспорта государственных органов и должностных лиц, к которым можно обратиться. Эта информация необходима не только гражданам, но и самим чиновникам, поскольку ускоряет их взаимодействие в процессе разрешения обращений и принятия управленческих решений;

2) данная модель «дисциплинирует» должностных лиц, поскольку открыто декларирует их компетенцию и закрепляет их ответ-

ственность за принятый НПА. Содержание прилагаемого к акту электронного паспорта должностного лица позволяет однозначно определить, что тот или иной акт принят с нарушением компетенции, не соответствует полномочиям подписавшего его должностного лица;

3) параллельно с законодательством развивается сфера правовых информационных сервисов, нацеленных на удовлетворение разнообразных информационных потребностей граждан и должностных лиц (поиски по сложным многоаспектным запросам, подборки НПА по проблемам и темам, обнаружение отечественных и зарубежных правовых прецедентов, консультирование по социально-правовым вопросам и т.д.). Предлагаемая модель электронного федерального закона создает условия для дальнейшего развития и повышения эффективности правовых информационных сервисов;

4) в условиях непрерывно растущего общего объема законодательства актуальной и все более обостряющейся проблемой становится систематизация и кодификация действующего законодательства. Предлагаемая модель электронного федерального закона содержит ряд элементов, нацеленных на выявление объективных взаимосвязей НПА, а значит, на поддержку процессов их непрерывной систематизации и кодификации.

Переход на ту или иную модель электронного НПА не может не затронуть систему кодификационной обработки НПА, доставшуюся нам в наследство от периода безраздельного господства «бумажного» законодательства. Исторически данная система сложилась (и существует до сих пор) как децентрализованная, в которой законотворческие органы принимали нормы права («политические решения»), а их систематизацию и кодификацию осуществляли органы и службы, находящиеся в основном в ведении исполнительной власти. Причины этого вполне понятны. Кодификация и систематизация законодательства предполагают значительный объем технической работы исполнительской работы: сверку текстов НПА, ведение картотек, контрольных экземпляров, опубликование обновленных редакций нормативных правовых актов и т.д.

Но в современных условиях ситуация коренным образом изменилась, подразделение нормотворчества на «царское» и «не царское» дело стало в новых условиях безнадежным анахронизмом. Подготовка и принятие НПА стали более централизованными, системными, технически вооруженными, а техническое сопровождение (систематизация и кодификация) осталось на прежнем «бумажном» уровне — структурно размытым и нецентрализованным. Это привело к законотворческим ошибкам, противоречиям в официальных редакциях НПА и другим недостаткам. Существующий разрыв «политического»

и «технико-юридического» аспектов законотворчества привел, в частности, к тому, что депутаты-законодатели голосуют за решения, которые невозможно корректно включить в состав законодательства, а работники-кодификаторы получают правовые акты, которые невозможно кодифицировать (например, поправки, принятые в объеме целого НПА, внесение изменений в изменения и т.п.)¹.

В демократическом правовом государстве не должно быть разрыва и противоречия между «политическим содержанием» правовых актов и их «юридико-техническим оформлением». На наш взгляд, электронный законотворческий процесс должен быть перестроен на основе следующего принципа: *законотворческий орган не только принимает политико-правовое решение (разработанное, выверенное и всесторонне продуманное), но и поддерживает его в актуальном состоянии, то есть несет всю полноту ответственности и за содержание решения, и за юридико-техническую полноценность*. Другими словами, нормотворческий орган должен производить не просто политические решения, а полностью завершённый, готовый к употреблению «правовой продукт», то есть осуществлять полный цикл технико-юридической обработки принятого документа, а не отправлять эту работу на «внешний аутсорсинг». Современные информационные технологии позволяют не только провозгласить, но и достаточно легко практически решить данную задачу.

В практическом плане это означает применительно к федеральным законам, что при принятии поправки в федеральный закон должно происходить не одно, а два голосования: первым принимается сама поправка, вторым — одобряется нормативный правовой акт в новой редакции с включенной в него поправкой. Именно эта редакция и будет считаться официальной «текущей редакцией» федерального закона. Оба принятых закона должны направляться в Совет Федерации и на подпись Президенту РФ, а затем (в случае подписания Президентом РФ) поступать для распространения в средства массовой информации, компьютерные сети и оперативно включаться в базы данных правовой информации.

В пользу предлагаемой модели электронного законотворчества можно привести следующие аргументы:

1. В случае ее принятия ответственность участников электронного законотворческого процесса за конечный результат распределяется более правильно и равномерно: за конечное технико-юридическое оформление принятого закона отвечает тот, кто его создает, — сам законотворческий орган.

¹ См.: Проблемы системы и систематизации законодательства: сборник статей / под ред. В.Б. Исакова и Е.Н. Салыгина. М.: Юриспруденция, 2018. С. 19–40.

2. Поскольку законотворческий орган осуществляет и политическую, и технико-юридическую часть электронной законотворческой процедуры, устраняется сама основа для возникновения противоречий между «политико-правовым» содержанием и «технико-юридическим оформлением» законов. При возникновении предпосылок для появления подобных противоречий (например, при внесении депутатами некорректных с технико-юридической точки зрения законодательных инициатив) они могут быть выявлены и устранены «на месте», внутри законотворческого органа, а не на последующих стадиях законодательного процесса.

3. Правотворческие законодательные органы располагают необходимым штатом юристов и технических специалистов, способных в сжатые сроки выполнить на высоком уровне технико-юридическую обработку вновь принятого электронного НПА, а затем поддерживать его в рабочем, актуальном состоянии.

4. В случае принятия предлагаемой модели законотворчества полностью исключается появление и функционирование в юридической практике устаревших, неактуальных, противоречащих друг другу «официальных редакций» НПА.

5. Получение из рук законотворческого органа «готовых» актуальных редакций НПА существенно упрощает ведение правовых баз данных, ускоряет и повышает эффективность поиска правовой информации.

6. Учреждения кодификации, систематизации и правовые базы данных освобождаются от вынужденного дублирования законотворческих функций. Для них устраняется необходимость создавать и вести неофициальные текущие редакции НПА, хотя это не запрещено: они вправе продолжать делать это, например, для создания и реализации новых сервисов, научных целей или контроля за качеством официальных текущих редакций. Однако в соответствии со своей компетенцией они будут отвечать только за осуществление своих непосредственных функций — хранение правовых документов, правильное ведение правовых баз данных, предоставление пользователям информационно-правовых сервисов.

Таковы, на наш взгляд, некоторые практические шаги перехода к электронным НПА и технологиям электронного нормотворчества; указанные элементы юридической техники должны вводиться во взаимосвязи, одновременно и параллельно — как единый скоординированный процесс модернизации законотворческой деятельности, перевода ее в цифровую форму.