О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»

ЧЕРЕПАНОВ Виктор Алексеевич, профессор Ставропольского государственного аграрного университета, доктор юридических наук, профессор

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ продолжительное время занимается разработкой проекта федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», концепция которого уже освещалась на страницах Журнала российского права¹. Необходимость в принятии такого закона назрела давно. Законодательный процесс в Российской Федерации регулируется Конституцией РФ, а также регламентами палат Федерального Собрания РФ — Государственной Думы и Совета Федерации, но законодательное регулирование этого процесса отсутствует.

Проект федерального закона «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», внесенный Президентом РФ, был принят в первом чтении 22 октября 1997 г., однако во втором чтении до сих пор не рассматривался. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», внесенный группой депутатов Государственной Думы, при рассмотрении

во втором чтении 12 мая 2004 г. был отклонен Государственной Думой и снят с дальнейшего рассмотрения.

Вместе с тем в правовом регулировании законодательного процесса накопился ряд нерешенных вопросов, многие из которых получили свое отражение в упомянутой концепции проекта федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», разработанной ИЗиСП. Не анализируя ее несомненные позитивные аспекты, обозначим ряд положений, которые, по нашему мнению, могли бы получить свое закрепление в данном законе.

Виды федеральных законов. В Конституции поименованы три вида законов, принимаемых на федеральном уровне: федеральные законы, федеральные конституционные законы и законы РФ о поправках к Конституции. Однако существуют также кодексы и Основы законодательства, не обозначенные в Конституции РФ. Издание Основ законодательства федеративным государством и принятие соответствующих кодексов федеративными субъектами являлось традиционным для Советского государства. В СССР было принято 16 Основ законодательства, которые обеспечивали дальнейшую кодификацию республиканского законодательства.

После одобрения Федеративного договора 1992 г. его нормы, в том числе и норма о принятии Основ законодательства, были инкорпорированы в текст Конституции СССР 1978 г. В статьях 81¹, 84¹, 84¹¹ закреплялось, что по вопросам совместного ведения федеральные органы государствен-

¹ См.: Рафалюк Е. Е. Концепция законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2012. № 8. С. 121—125; О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2013. № 3. С. 84—99.

ной власти Российской Федерации издают Основы законодательства, в соответствии с которыми органы государственной власти субъектов РФ осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая правовые акты. Такая регламентация федеральной компетенции Основным законом страны обусловила как принятие Основ законодательства во многих сферах общественных отношений (Основы законодательства о нотариате, об охране труда, о физической культуре и спорте, об охране здоровья населения и др.), так и активное законотворчество субъектов РФ, в том числе путем издания региональных кодексов.

В тексте Конституции РФ 1993 г. данная норма отсутствует, в результате чего федеральный законодатель перестал принимать Основы по предметам совместного ведения. Более того, наметилась практика принятия федеральных кодексов (также не обозначенных в Конституции РФ) в сфере совместной компетенции. «Определенные нарекания вызывает фактический отказ в последние годы от такой формы федеральных законов по вопросам совместного ведения Федерации и регионов, как Основы законодательства по тем или иным отраслям, — пишет по этому поводу С. В. Поленина. — На их место приходят кодексы Российской Федерации. Такого рода замена весьма спорна и в теоретическом, и в практическом плане. Ведь переход от Основ законодательства к кодексам означает изменение не только формы, но и содержания федерального закона, не в полной мере соответствующего принципам разграничения ведения между Российской Федерацией и ее субъектами»².

Многие ученые высказываются за восстановление практики принятия Основ законодательства. «Восста-

новление прежней категории «основы законодательства» в Российской Федерации, на наш взгляд, было бы полезно при современном печальном состоянии правового поля России, — считает В. Е. Чиркин. — Эта категория создала бы в федеративном государстве необходимую иерархию законодательства»³. По мнению М. С. Студеникиной, «в условиях поиска оптимального сочетания интересов центра и регионов возрождение практики издания Основ было бы весьма полезным для укрепления единого правового пространства в федеративном государстве. Основы законодательства смогли бы сыграть положительную роль в преодолении серьезных недостатков развития российской правовой системы, вызванными неудачными формулировками положений Конституции РФ о разграничении предметов ведения Федерации и ее субъектов»⁴. Как представляется, назрела необходимость возродить Основы законодательства как вид федерального закона, осуществляющего рамочное правовое регулирование по предметам совместного ведения.

Возникает также вопрос о юридической силе федеральных кодексов, в нормах которых устанавливается их приоритет перед другими отраслевыми федеральными законами. Считаем, что не может федеральный закон *сам* определять свое место среди других нормативных актов, *сам* наделять себя особой юридической силой по сравнению с другими нормативными актами, конституировать себя как правовую форму, имеющую приоритетное значение при правовом регулировании той или иной группы общественных отношений. Уместно напо-

³ Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 326.

⁴ Студеникина М. С. Виды и формы федеральных и региональных законов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 148—149.

² Поленина С. В. Система законодательства // Общая теория государства и права: Академ. курс: в 3 т. Т. 2. М., 2002. С. 364.

мнить в связи с этим правовую позицию Конституционного Суда РФ: «В статье 76 Конституции Российской Федерации не определяется и не может определяться иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае — федеральных законов. Ни один федеральный закон в силу статьи 76 Конституции Российской Федерации не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой»⁵.

В рамках действующей Конституции РФ, по нашему мнению, как виды федеральных законов, так и их иерархическая структура могут быть установлены путем принятия федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», но не обычного закона, а *федерального конституционного*.

Здесь же необходимо определить и предмет правового регулирования самого федерального конституционного закона, который до сих пор остается дискуссионным. По мнению одних ученых (Н. В. Витрук, А. Е. Козлов, С. В. Поленина, В. А. Туманов и др.), в самой конституции дан исчерпывающий список федеральных конституционных законов и любое его дополнение возможно лишь путем соответствующего изменения Основного закона страны⁶. По мнению других ученых (О. Е. Кутафин, Б. А. Страшун, М. С. Студеникина и др.), федеральными конституционными законами могут быть урегулированы и иные группы общественных отношений⁷.

⁵ См. определение КС РФ от 5 ноября 1999 г. № 182-О.

⁶ См.: Конституционное право: учебник / отв. ред. В. В. Лазарев. М., 1999. С. 85; Конституционное право: учебник / отв. ред. А. Е. Козлов. М., 1996. С. 12; Поленина С. В. Указ. соч. С. 358; Конституция Российской Федерации: науч.-практ. коммент.: / под ред. Б. Н. Топорнина. 3-е изд. М., 2003. С. 664—665.

⁷ См.: Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 75; Страшун Б. А. Вступительная статья // Федеральное конституцион-

ное право России. М., 1996. С. VII; Студеникина М. С. Нормативный правовой акт как объект систематизации // Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. СПб., 2003. С. 98—99.

Е. В. Чурсина дала доктринальное толкование конституционных норм по этому вопросу⁸. Так, в Конституции РФ закреплено, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией (ч. 1 ст. 108). По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ (ч. 1 ст. 76). Данная конституционная норма не устанавливает пределов для принятия федерального конституционного закона, за исключением ограничения его предмета общественными отношениями, отнесенными к ведению Российской Федерации. Толкование ч. 1 ст. 108 в ее системной связи с ч. 1 ст. 76 приводит к выводу о том, что федеральными конституционными законами могут быть урегулированы и иные группы общественных отношений, кроме прямо поименованных в Конституции РФ, так называемых органических конституционных законов.

Данная точка зрения представляется обоснованной, в связи с чем предмет правового регулирования федерального конституционного закона целесообразно отразить в указанном федеральном конституционном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

Принципы законодательного ограничения прав и свобод человека и гражданина. Конституция РФ, закрепив права и свободы человека и гражданина как высшую ценность,

ное право России. М., 1996. С. VII; Студеникина М. С. Нормативный правовой акт как объект систематизации // Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. СПб., 2003. С. 98—99.

⁸ См.: Чурсина Е. В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения: Конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005. С. 174—176.

одновременно предоставила федеральному законодателю дискреционные полномочия по их ограничению, установив, что они могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

Конституция, определяя цели (ценности), ради которых могут быть ограничены права граждан, устанавливает тем самым, по обоснованному мнению В. В. Лапаевой⁹, основания ограничения этих прав. Что же касается пределов их ограничения, то Конституция РФ обозначает лишь рамки для правовой активности федерального законодателя, запрещая издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55).

При доктринальном и официальном толковании конституционного текста в качестве основных «конституционных ограничителей», критериев ограничения прав человека и гражданина выделяют соразмерность (пропорциональность) ограничения права конституционно закрепленным целям и запрет на вторжение в существо права¹⁰. Рассмотрим кратко каждый из них.

Принцип пропорциональности (соразмерности), при широком ис-

пользовании которого в конституционной практике многих стран происходит «взвешивание» защищаемых конституционных целей и самого права, подлежащего ограничению ради этих целей, представляет собой по сути «тест из трех пунктов, с помощью которых оценивают: подходит ли некоторая мера, устанавливающая ограничения прав человека, для достижения той или иной цели; является ли она необходимой для этой цели; не излишне ли она обременяет человека по сравнению с благами, которыми призвана обеспечить»¹¹.

В немецком государственном праве используется формула об «адекватном», «разумном», «соразмерном» балансе сталкивающихся конституционных ценностей. «Понятие баланса интересов базируется на конституционно признанных материальных ценностях, — пишет по этому поводу П. Лерхе. — Поскольку принимаются во внимание только допустимые законодательные меры и их соразмерность очевидна, эти принципы правового государства принято характеризовать как запрет чрезмерных ограничений»¹².

Наполнение требования соразмерности надлежащим правовым смыслом, по мнению В. В. Лапаевой, «зависит уже от того, каким образом (а в конечном счете — на какой мировоззренческой основе) законодатель и правоприменитель осуществляют соизмерение прав человека с такими ценностями общего блага, как основы конституционного строя, оборона страны и безопасность государства, нравственность и т. д.»¹³. Проведенный ею анализ приводит к следующему обоснованному, на наш взгляд, выводу: «Определение сораз-

⁹ См.: Лапаева В. В. Критерии ограничения прав человека и гражданина в Конституции Российской Федерации // Государство и право. 2013. № 2. С. 24.

¹⁰ См.: Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 167—169; Конституционное законодательство России / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1999. С. 74—75; Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2004. С. 71—82; Лапаева В. В. Указ. соч. С. 15.

¹¹ Цакиракис С. Пропорциональность: посягательство на права человека? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 2. С. 51.

¹² Государственное право Германии: в 2 т. Пер. с нем. М., 1994. Т. 2. С. 237.

¹³ Лапаева В. В. Указ. соч. С. 17.

мерности между степенью ограничения права и защитой указанных в ч. 3 ст. 55 конституционных ценностей означает необходимость: а) выразить эти ценности через соответствующие им права человека, т. е. показать, какие именно права человека будут нарушены, если эти конституционные ценности не будут защищены; б) доказать, что эти ценности не могут быть защищены иным путем, не предполагающим ограничение рассматриваемых прав человека»¹⁴. Таким образом, федеральный законодатель, ограничивая тем или иным образом права и свободы человека и гражданина, должен доказать реальную угрозу конституционным ценностям в случае, если такие ограничения не будут законодательно установлены.

Запрет на вторжение в существо права. Законодательное ограничение субъективного права, даже соразмерное конституционным ценностям, не может быть беспределельным, должен оставаться какой-то минимум правомочий, составляющий его содержание. При дальнейшем сокращении правомочий утрачивается основное содержание права, количество в буквальном смысле переходит в качество: происходит вторжение в существо права. Изложенное понимание корреспондируется с правовыми позициями КС РФ, в которых сформулирован запрет на вторжение в существо права:

законодатель «не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания»¹⁵;

«федеральный законодатель не вправе допускать искажения конституционных принципов и норм, устанавливающих основы правового положения граждан, равно как и отмены или умаления самого данно-

го права, с тем чтобы оно не утратило своего реального содержания»¹⁶.

Анализ законодательной практики показывает, что сформулированные в правовых позициях КС РФ и в конституционно-правовой науке принцип соразмерности (пропорциональности) ограничения права конституционно закрепленным целям и запрет на вторжение в существо права применяются в основном в деятельности КС РФ при оценке конституционности федеральных законов, но не при их рассмотрении Государственной Думой.

В связи с этим мы склонны полагать, что в настоящее время федеральная законодательная власть при правовом регулировании прав и свобод человека и гражданина является исходно абсолютной и неограниченной. Глубина и степень ограничения прав и свобод человека и гражданина, «проникновения» в существо их содержания определяется самим федеральным законодателем при принятии конкретных законов и может корректироваться лишь в рамках последующего конституционного нормоконтроля, осуществляемого КС РФ. Как отмечает Г. А. Гаджиев, «формально законодатель может ограничить то или иное основное право в любом объеме и в результате — выхолостить его содержание»¹⁷.

Назрела необходимость законодательного закрепления принципа соразмерности (пропорциональности) ограничения права конституционно закрепленным целям и запрета на вторжение в существо права как базовых требований при принятии федеральных законов. Разумеется, взвесить права и свободы человека и гражданина и конституционные ценности, ради которых они могут быть ограничены, определить абсолютный минимум, «ядерное содержание» права, неприкосновенное ни

¹⁴ Лапаева В. В. Указ. соч. С. 24.

¹⁵ Постановление КС РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П.

¹⁶ Постановление КС РФ от 22 июня 2010 г. № 14-П.

¹⁷ Гаджиев Г. А. Указ. соч. С. 71.

при каких условиях¹⁸, — задача, достаточно трудная как для законодателя, так и для КС РФ, однако такой естественно-правовой ориентир необходим во избежание умаления прав и свобод человека и гражданина и произвольного их ограничения, основанного на позитивистском правопонимании.

Возможность проведения правового эксперимента. Федеральные законы устанавливают правовые нормы, действующие на всей территории страны без их предварительной апробации в правоприменительной практике. В результате нередко оказывается, что принятый закон не соответствует общественным потребностям либо отсутствуют реальные условия для его применения.

Проблему неадекватных законодательных решений можно проиллюстрировать на вполне понятном для каждого примере эффективности лекарственных средств, как это было сделано В. Б. Исаковым¹⁹. Прежде чем запустить лекарство в производство, производитель серьезно изучает препарат: проводятся теоретические исследования, организуются эксперименты на животных и добровольцах и только после этого лекарство запускается в производство и разрешается к использованию. Затем осуществляется авторское сопровождение лекарства, анализируется клиническая практика, выясняются побочные и негативные последствия его применения.

В законодательной деятельности складывается совершенно иная ситуация. Нередко без изучения практики регулирования общественных отношений сильнодействующее социальное лекарство в виде зако-

на запускается в социальный организм без всякой проверки. При этом не учитывается готовность населения к исполнению закона, не отслеживается практика применения и последствия, которые он породил в настоящем и может вызвать в будущем.

Считаем целесообразным законодательно закрепить возможность принятия закона с ограниченным действием, предположим, на территории нескольких субъектов РФ для экспериментальной проверки эффективности действия новых правовых норм.

На этом этапе следует осуществлять мониторинговое сопровождение экспериментального внедрения закона:

выяснять наличие объективных условий для реализации новых законодательных норм;

выяснять наличие субъективных условий для реализации новых законодательных норм в общественных отношениях (отношение правоприменителей, их убежденность и готовность к исполнению законодательных норм и т. п.);

разрабатывать и реализовать мероприятия по усилению воздействия позитивных и нивелированию влияния негативных факторов;

на основе результатов правового эксперимента разрабатывать предложения по доработке закона и принятию его для всей территории РФ.

Библиографический список

Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2004.

Государственное право Германии: в 2 т. Пер. с нем. М., 1994. Т. 2.

Исаков В. Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона // Оценка законов и эффективность их принятия: матер. Междунар. семинара, 16—17 декабря 2002 г., г. Рязань. М., 2003.

Конституционное право: учебник / отв. ред. А. Е. Козлов. М., 1996.

¹⁸ См.: Цакиракис С. Указ. соч. С. 63.

¹⁹ См.: Исаков В. Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона // Оценка законов и эффективность их принятия: матер. Междунар. семинара, 16—17 декабря 2002 г., г. Рязань. М., 2003. С. 17—18.

Конституционное право: учебник / отв. ред. В. В. Лазарев. М., 1999.

Конституция Российской Федерации: науч.-практ. коммент. / под ред. Б. Н. Топорнина. 3-е изд. М., 2003.

Конституционное законодательство России / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1999.

Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002.

Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003.

Лапаева В. В. Критерии ограничения прав человека и гражданина в Конституции Российской Федерации // Государство и право. 2013. № 2.

О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2013. № 3.

Поленина С. В. Система законодательства // Общая теория государства и права: Академ. курс: в 3 т. Т. 2. М., 2002.

Рафалюк Е. Е. Концепция законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2012. № 8.

Страшун Б. А. Вступительная статья // Федеральное конституционное право России. М., 1996.

Студеникина М. С. Виды и формы федеральных и региональных законов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003.

Студеникина М. С. Нормативный правовой акт как объект систематизации // Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. СПб., 2003.

Цакиракис С. Пропорциональность: посягательство на права человека? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 2.

Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998.

Чурсина Е. В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения: Конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005.

Уголовная ответственность за хищения с использованием компьютерной техники

ХИЛЮТА Вадим Владимирович, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Гродненского государственного университета им. Янки Купалы, кандидат юридических наук, доцент

Вторая половина XX в., ознаменовавшая бурное развитие информационных технологий, привела к превращению информации в один из главных элементов национального богатства. Совершенствование компьютерных технологий все более приближает нас к тому времени, когда значительная доля информационных ресурсов будет содержаться в технических средствах. Сегодня практически нет ни одной сферы человеческой деятельности, в которой не использовались бы ком-

пьютеры, позволяющие создавать, накапливать, хранить, обрабатывать и передавать огромные объемы информации¹. Создание электронно-вычислительной техники большой производительности, ее широкое внедрение в экономическую, социальную и управленческую деятельность привели к повышению значимости информации и информационных ресурсов. В то же время динамичное внедрение новейших электронных систем и комму-

¹ См.: Панфилова Е. И., Попов А. С. Компьютерные преступления. СПб., 1998. С. 5; Ушаков С. И. Преступления в сфере обращения компьютерной информации: теория, законодательство, практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2000. С. 2—3.