Дефекты законодательной техники как препятствие обыденному толкованию права*

ГОЛОВИНА Анна Александровна, научный сотрудник отдела теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: aagolovina@mail.ru

Рассматриваются некоторые дефекты законодательной техники (в их историческом развитии), которые служат препятствием для эффективного обыденного толкования закона со стороны граждан. В частности, в статье излагается аргументированная критика современного российского законодательства, рассматриваются такие дефекты, как нарушение границы между законодательным и подзаконным нормативным правовым регулированием, инфляция правовой материи и ее проявления, выражающиеся в нарушении принципа разумной длины предложения и в инфляции правовой терминологии. Несовершенство законодательной техники рассматривается как предпосылка перехода презумпции знания закона в фикцию знания закона, а также как одна из причин элитаризации юридического знания, снижения уровня правовой культуры граждан. Создание качественного и доступного для обыденного толкования законодательства, «привлекательного правового поля» в России, по мнению автора, целесообразно рассматривать также как одну из значимых стратегических задач в условиях усиления интеграции правового пространства России и других стран Евразийского экономического союза, интенсификации правового взаимодействия в рамках БРИКС, ШОС и иных международных форматов. Предлагаются пути повышения качества обыденного толкования законов путем внедрения в механизм подготовки законопроектов института фокус-группы.

Ключевые слова: обыденное толкование, инфляция правовой материи, дефекты законодательной техники, статьи-глоссарии, презумпция знания закона.

Defects of Legislative Technique as Obstacle to Ordinary Interpretation of the Law

A. A. GOLOVINA, candidate of legal sciences

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: aagolovina@mail.ru

In the present article some defects of legislative technique (in their historical development) which serve as an obstacle for effective ordinary interpretation of law by citizens are considered. In particular, the defects like violation of border between legislative and sublegislative regulation, the inflation of law matter and its manifestation which are expressed in violation of the principle of the reasonable length of the sentence and inflations of legal terminology are considered. Imperfection of legislative technique is considered as a prerequisite of transition of a presumption of knowledge of law to fiction of knowledge of law, and also as one of the reasons of an elitization of knowledge of the law, decrease in the level of legal culture of citizens. According to the author, it is also expedient to consider the creation of the legislation, which is qualitative and available to ordinary interpretation — “an attractive legal framework” in Russia, as one of significant strategic tasks in the conditions of integration strengthening of Russian legal framework and other countries of the Eurasian Economic Union and an intensification of legal interaction within BRICS, SCO and other international formats. The article offers ways to improve the quality of ordinary interpretation of laws by introduction of institute of focus group into the mechanism of preparation of bills.

* В основе статьи — доклад, подготовленный автором для выступления на Международной научно-практической конференции «Современные проблемы толкования права», посвященной 150-летию со дня рождения профессора Е. В. Васильковского, состоявшейся в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ 29 февраля 2016 г.

Keywords: ordinary interpretation, inflation of legal matter, defects of legislative technique, article glossary, presumption of knowledge of the law.

DOI: 10.12737/article_58e39ece757f30.35578826

Формула *ignorantia juris neminem excusat* («никто не может отговариваться незнанием законов») была выработана еще римскими юристами¹. Однако эту презумпцию было несложно соблюсти, пока все законы умещались на скромных дощечках XII таблиц. В современном мире неохватный объем законодательства сам по себе служит объективным препятствием для реализации этой презумпции. Количество законов, принимаемых Государственной Думой Федерального Собрания РФ, растет по экспоненте: оно составило 738 во втором созыве, 772 — в третьем, 1076 — в четвертом, 1607 — в пятом и 1601 только за период 3,5 лет шестого созыва (включая весеннюю сессию 2015 г.)². Одна из крупнейших справочных правовых систем «КонсультантПлюс» по состоянию на 28 февраля 2016 г. включает в свою базу 5805 действующих федеральных законов и федеральных конституционных законов.

На фоне этого требование ч. 2 ст. 15 Конституции РФ 1993 г. о том, что «граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы», вы-

глядит не вполне реалистично, ведь соблюдение законов предполагает их знание и (что немаловажно) правильное понимание, которое достигается гражданами путем обыденного толкования.

Между тем сегодня не редки случаи, когда граждане не знают закон не потому, что индифферентно к нему относятся, а потому, что попытки обыденного толкования закона с их стороны остаются безрезультативными вследствие дефектов самого закона, ошибок в юридической технике, допущенных при его написании. Иными словами, законы пишутся так, что обычные граждане не могут понять их содержание (истолковать) даже при многократном прочтении. Это приводит к тому, что презумпция знания закона во многом обращается в фикцию знания закона.

Е. В. Васьковский подчеркивал, что в предписании «знать законы» содержится требование «правильно понимать их», и отмечал, что требование «понимать законы» получает разумный смысл лишь в том случае, если имеется в виду понимание с помощью таких средств, которые всем гражданам доступны. Ученый включал в эти средства «общепринятый литературный язык, на котором пишутся нормы»³.

Презумпцию знания закона подрывает ситуация, при которой обычный гражданин не в состоянии уяснить смысл изучаемого закона путем обыденного толкования, не прибегая к помощи юриста-профессионала. И вновь обратимся к мнению Е. В. Васьковского: если бы законодатель предусмотрел возможность гражданам в случае затруднения обращаться за разъяснениями к спе-

¹ См.: Тилле А. А. Презумпция знания законов // Правоведение. 1969. № 3. С. 34—39. Вместе с тем презумпция знания закона не распространяла свое действие на некоторые социальные группы, например на солдат и женщин (по причине *imbecilitas sexis* — «неразумности пола»). См.: Омельченко О. А. Основы римского права. М., 1994. С. 143; Ефимов В. В. Догма римского права. СПб., 1893. С. 61.

² См.: Власенко Н. А., Залоило М. В. Динамика законодательства в контексте социально-экономического развития // Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд. / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, А. И. Абрамова и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2015. С. 34.

³ Васьковский Е. В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов. М., 2002. С. 182.

циалистам-юристам, то он должен был бы предусмотреть, что ошибка в праве не вменяется в вину гражданину, который не имел возможности посоветоваться с юристом или же получил от него неправильное разъяснение. Такое изъятие, отмечает ученый, действительно существовало в римском и пандектном праве. Но оно не устанавливалось современным ему законодательством, «да и вводить его нежелательно»⁴. Добавим — и современным законодательством такое изъятие также не устанавливается, что подтверждает вывод: презумпция знания закона подразумевает самостоятельное и верное истолкование законов гражданами. А значит, законы должны быть написаны таким образом и на таком высоком юридико-техническом уровне, чтобы их мог понять среднестатистический гражданин. Иначе государство, с одной стороны, устанавливает обязанность знания законов, а с другой — создает препоны для реализации гражданами этой обязанности.

Можно выделить несколько типов дефектов законодательной техники, которые на практике создают наиболее ощутимое (нередко — непреодолимое) препятствие для обычного толкования законов. В частности, в современном законодатель-

стве имеет место заметная тенденция *нарушения границы между законодательным и подзаконным нормативным правовым регулированием*⁵.

Например, Н. А. Власенко, рассматривая кризисные явления в праве, относит к ним и такое явление, как «падение роли закона и законотворчества». По мнению ученого, «тенденция “тиражирования” законов девальвирует их назначение и роль; неприемлема и часто встречающаяся ситуация, когда закон подменяет подзаконные или ведомственные акты, особенно в случае содержания в нем чрезмерно детализированного регулирования общественных отношений. Известно, что закон по своей юридической природе должен регламентировать принципиально важные и устойчивые отношения в обществе»⁶. Ю. А. Тихомиров также подчеркивает, что «в науке давно сформулированы фундаментальные научные критерии выбора уровня нормативного правового регулирования. В частности, критериями для выбора объекта законодательного воздействия признается значимость и стабильность правового регулирования»⁷. Между тем на практике эти критерии нередко нарушаются.

Вот лишь несколько характерных примеров. Пункт 2 ст. 61 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что «в помещении для голосования должен быть зал, в котором размещаются кабины или иные

⁴ Васильковский Е. В. Указ. соч. С. 184. Е. В. Васильковский далее приводит еще несколько образных сравнений: «Если законодатель требует от граждан понимания своих велений, то это не значит, что они должны стремиться к этому пониманию всякими путями, хотя бы и тайными и непроходимыми для обыкновенного человека. Напротив, законодатель имеет в виду только общеизвестные, всем и каждому доступные, “торные” дороги. Он не может требовать, чтобы граждане и суды, прежде чем применить какой-нибудь закон, докапывались, подобно ученым, до истинного его смысла с помощью хранящихся в архивах документов и разыскивали его корни в древних юридических памятниках, в Юстиниановых сводах, в теориях греческих философов, в законах иудеев, египтян и индусов» (Там же. С. 185).

⁵ См. также: Границы правового регулирования: науч.-практ. пособие / отв. ред. И. В. Плюгина, Е. В. Черепанова. М., 2011.

⁶ Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М., 2015. С. 25—26.

⁷ Тихомиров Ю. А. Как определить предмет регулирования закона // Как готовить законы: науч.-практ. пособие. М., 1993. С. 8.

специально оборудованные места для тайного голосования, оснащенные системой освещения и снабженные письменными принадлежностями, за исключением карандашей». Пункт 3 этой статьи перечисляет, что именно должно быть указано на информационном стенде, на котором в помещении для голосования размещается информация о кандидатах. Пункт 10 уточняет, что «в помещении для голосования размещаются стационарные ящики для голосования, изготовленные из прозрачного или полупрозрачного материала...». Пункт 3 ст. 63 описывает, какие именно средства применяются для защиты бюллетеня от подделки: «...в целях защиты бюллетеней от подделки при их изготовлении используется бумага с водяными знаками или с нанесенными типографским способом надписью микрошрифтом и (или) защитной сеткой либо в этих целях используется специальный знак (марка)...».

В результате тексты норм разрастаются до невообразимых размеров, загромождаются обширными перечислениями, множественными отсылками, а также деталями, уместными скорее в инструкции для государственного органа, сотрудники которого обладают специальными знаниями для их профессионального толкования. Обыденное же толкование оказывается практически беспомощным в попытках провести своего субъекта через «буреломы» юридических конструкций такого закона.

На протяжении многих лет прогрессирует явление, которое можно обозначить как *инфляция правовой материи*. Еще в 1997 г. Р. О. Халфина писала: «...современные законы — это огромная, необузданная масса, длинные тексты, длинные словари, которые предшествуют нормативной части закона, основные понятия и т. д. Там трудно найти норму права, ее элементы, то, что обеспечивает действенность акта. Вместо норм права — пожелания, закли-

нания. Ясно, что такой акт не может работать»⁸.

Инфляцию правовой материи можно довольно легко проследить, сопоставив объемы и содержание правового регулирования одной и той же группы общественных отношений в разных законодательных актах на протяжении длительного периода.

Так, А. Г. Головин отмечает тенденцию прогрессирующего разрастания текста конкретных правовых предписаний и соответствующее увеличение объема законодательных актов на примере избирательного законодательства. Автор в 2008 г. проводил следующее сопоставление. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» состоял из преамбулы и 10 глав, включавших всего 36 статей, изложенных во вполне подходящем для базовых, рамочных законов лаконичном стиле. Пришедший ему на смену Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» включал преамбулу и 11 глав, содержащих 66 статей. При этом практически вдвое увеличилось не только количество статей, но и объем текста каждой нормы. Действующий Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» состоит из преамбулы, 11 глав и приложения. Количество статей в нем возросло до 85, объем и сложность текстов правовых предписаний вновь увеличились на порядок⁹. По состоянию на 28 февраля 2016 г.

⁸ Конфликт закона и правовая реформа (из выступлений участников круглого стола в Институте государства и права РАН) // Государство и право. 1997. № 12. С. 23.

⁹ См.: Головин А. Г. Эволюция системы избирательного законодательства в Россий-

этот Федеральный закон включает преамбулу, уже 87 статей (в том числе новые статьи 11¹, 35¹ и 81¹) и 10 приложений.

Та же тенденция прослеживается и в других отраслях законодательства. Например, Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» на момент принятия имел 65 статей. Заменявший его Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» включает уже 114 статей, в целом сопоставимых по объему.

Еще в 2012 г. М. Я. Масленников отмечал: «В КоАП РФ 1984 г. они [изменения] вносились 65 раз за 17 лет его действия; в КоАП РФ 2001 г. только за 9 лет таковых стало чуть более 200, первое дополнение внесено до введения этого Кодекса в действие — введена ст. 12.37. По сравнению с первой редакцией КоАП РФ увеличился на 180 статей, и, если бы не признанная утратившей силу 21 статья, на 20 сентября 2011 г. в Кодексе стала 781 статья (была 601 статья). В него введены 157 новых статей, в том числе в новой редакции глава 16 (23 статьи) и совсем новая глава 29¹ (7 статей). Количество измененных редакций статей, частей, абзацев, пунктов не поддается учету, а не измененной из 601 статьи осталась только 71 статья... То есть только на 11% КоАП РФ сохраняет свой первоначальный вид»¹⁰.

При этом инфляция проявляется практически на всех уровнях организации законодательной матери

и имеет множество конкретных

ской Федерации: тенденции и перспективы. М., 2008. С. 98.

¹⁰ Масленников М. Я. Административно-процессуальное право — реальная правовая отрасль // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 25—33.

проявлений, среди которых можно назвать *нарушение принципа разумности в выборе длины предложения*¹¹.

О. Хазова отмечает, что предложение должно состоять не более чем из 20—25 слов. Считается, что кратковременная память обычно в состоянии «схватывать» предложение до 22 слов¹². Т. В. Кашанина пишет: «Как утверждают специалисты в области русского языка, средняя длина предложения составляет 19 слов» и подчеркивает, что «при изложении нормативных положений это количество следует признать максимальным, а не средним числом», учитывая, что «...многие нормативные положения приходится воспринимать на слух (например, в речи адвоката или прокурора, в процессе юридического консультирования)...»¹³. Правила эти в современном законодательстве сплошь и рядом нарушаются. В качестве показательного примера Т. В. Кашанина приводит подп. 4 п. 32 ст. 68 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, в котором одно предложение состоит из 115 слов!¹⁴

¹¹ О разумности как ключевой характеристике права см.: Власенко Н. А. Указ. соч.

¹² См.: Хазова О. Искусство юридического письма. М., 2011. С. 159.

¹³ Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. М., 2007. С. 243.

¹⁴ Е. В. Васильковский приводит меткое высказывание одного из исследователей французской философии: «По слогу судят об уме. Слог открывает господствующую способность ума и, давая мерку его силы и слабости, заставляет предвидеть его заслуги и заблуждения. Ведь что такое слог, как не привычный способ выражения? А что определяет этот способ, как не обыкновенное состояние ума? Следовательно, зная его, мы знаем причину, причину всемогущую, так как она действует всегда, и всегда в одинаковом направлении. Мы знаем, осторожен или опрометчив, ясен или темен, систематичен или безалаберен ум, и в какой именно степени. Итак, выбор слов, длина и краткость периодов, род и число метафор явля-

Еще один уровень, на котором проявляется инфляция правовой терминологии, — это *инфляция правовой терминологии*. Особенностью русского языка, которая находит (в известной степени) отражение и в русском юридическом языке, является его образность. При этом такие емкие термины, как «ученик», «школа», «детский сад» и т. д., формируют у толкующего закон обычного гражданина вполне конкретный образ определяемого понятия, который не противоречит задачам однозначности нормативного регулирования. Переход же к западному, сугубо рационалистическому типу мышления в правовой сфере приводит к тому, что юридические термины начинают создаваться по типу «конструктора» — путем нанизывания один на другой описательных терминов.

В результате простая и понятная рядовому гражданину «школа» становится «общеобразовательной организацией», «детский сад» — «дошкольной образовательной организацией», «аспирантура» — «подготовкой научно-педагогических кадров», «школьная программа» — «образовательной программой начально общего, основного общего и (или) среднего общего образования» и т. д.

При этом нередко в статье-глоссарии даже социально значимых законов, которые априори должны быть рассчитаны на широкую аудиторию, вводятся такие искусственно сконструированные, «неживые» термины, как «профилактика обстоя-

тельств, обуславливающих нуждаемость в социальном обслуживании»¹⁵ или «лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹⁶, а также термины, мало-понятные для гражданина, не обладающего специальными знаниями, такие как «государственная управляющая компания средствами выплатного резерва»¹⁷ или «инклюзивное образование»¹⁸. Это отражает общую тенденцию усложнения современного юридического языка до уровня, при котором его понимание доступно в полной мере лишь профессионалу, причем нередко — профессионалу в сфере правового регулирования конкретной отрасли законодательства.

Следствием всего изложенного становится то, что дореволюционные юристы, в том числе Е. В. Васильковский, обозначали как «темнота закона» — его неясность, непонятность читающему. Вспомним, что в советском государстве официально провозглашался, наоборот, принцип доступности языка законов гражданам. В постановлении ЦИК и СНК СССР от 29 июля 1929 г. говорилось о необходимости «особенно обратить внимание на то, чтобы законы излагались понятным для широких трудящихся масс языком»¹⁹. СНК СССР

ются великими признаками; в обороте фраз выражается качество мыслей, а в писателе обнаруживается весь человек» (*Тэн И. Французская философия первой половины XIX в. 1896. С. 55. Цит. по: Васильковский Е. В. Указ. соч. С. 108—109*). Исходя из этого, что можно сказать о ясности мышления, которая воплощена в законодательстве? А ведь логика законодательного регулирования должна быть простой и доступной, закон должен «вести» человека, читающего этот закон, за собой по четкой и ясной тропе последовательности регулирования его поведения.

¹⁵ См. статью-глоссарий (ст. 3) Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

¹⁶ См. статью-глоссарий (ст. 1) Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

¹⁷ См. статью-глоссарий (ст. 3) Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации».

¹⁸ См. статью-глоссарий (ст. 2) Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

¹⁹ СУ РСФСР. 1929. № 60. Ст. 600. Цит. по: Головин А. Г. Указ. соч. С. 110.

в Декрете от 6 февраля 1925 г. подчеркивал: «Признать необходимым установление строжайшего наблюдения за более понятным для крестьянских масс изложением законов»²⁰.

Эти правила действительно соблюдались²¹, но постепенно практика законотворчества стала отходить от них все дальше. Этот процесс можно наглядно проиллюстрировать на примере эволюции законодательства о пенсионном обеспечении на различных исторических этапах.

Так, Закон СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» имел краткие, ясные, четкие определения. Некоторые его статьи были предельно лаконичными и включали одно емкое предложение. Например: «*Статья 7. Пенсии не подлежат обложению налогами*»; «*Статья 17. Пенсии по старости назначаются пожизненно независимо от состояния трудоспособности*» и т. д. Этот Закон имел 61 статью, качество юридической техники в целом не препятствовало обыденному толкованию.

Закон СССР от 15 мая 1990 г. «О пенсионном обеспечении граждан в СССР» включал уже 131 статью. Вместе с тем в нем также сохранились некоторые краткие и лаконичные нормы: «*Статья 5. Лица, имеющие право на социальную пенсию. Право на социальную пенсию имеют все нетрудоспособные граждане независимо от социальной принадлежности на условиях, определяемых настоящим Законом*» или «*Статья 6. Право выбора пен-*

сии. Лицам, имеющим одновременно право на различные государственные пенсии, назначается одна пенсия по их выбору». Однако многие нормы явно усложнились и по объему, и по структуре²².

Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» включает всего 32 статьи, однако каждая из них весьма значительна по объему. В этом Законе уже почти не встретишь кратких, лаконичных статей. В Закон была добавлена статья-гlossарий (чего не было в советском пенсионном законодательстве). Об усложнении текста Закона по сравнению с предыдущим историческим периодом говорит уже простое перечисление некоторых терминов из этой статьи: «расчетный пенсионный капитал», «специальная часть индивидуального лицевого счета», «ожидаемый период выплаты трудовой пенсии по старости». Имеются в нем даже нормы, включающие формулы, требующие использова-

²⁰ СУ РСФСР. 1925. № 9. Ст. 64—65. Цит. по: Головин А. Г. Указ. соч. С. 110.

²¹ Не случайно В. В. Лазарев в 1974 г. отметил: «Уровень законодательной техники в Советском государстве достаточно высок, чтобы избежать большинства известных праву недостатков. У нас фактически отсутствует так называемая “абсолютная темнота” норм, которая ввиду неустранимой толкованием двусмысленности делает нормативное предписание неосуществимым» (Лазарев В. В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974. С. 25).

²² Например, статья, которая раньше лаконично извещала о том, что «пенсии не подлежат обложению налогами», приобрела следующий вид: «*Статья 8. Средства на выплату пенсий. Освобождение пенсий от налогов. Выплата пенсий осуществляется из Пенсионного фонда СССР. Пенсионный фонд СССР является самостоятельной финансово-банковской системой, не входит в состав Государственного бюджета СССР, формируется за счет средств, отчисляемых предприятиями и организациями на цели социального страхования по тарифам, дифференцированным в зависимости от опасности, вредности, тяжести работ и состояния других условий труда, страховых взносов лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, обязательных страховых взносов граждан, а также средств Государственного бюджета СССР. Положение о Пенсионном фонде СССР утверждается Советом Министров СССР совместно с ВЦСПС [в статье здесь дана ссылка на постановление Совмина СССР и ВЦСПС от 15 августа 1990 г. № 818]. Пенсии не подлежат обложению налогами*».

ния в обыденном толковании математических приемов²³. Это при том, что значительная доля заинтересованных в таком толковании граждан — пенсионеры.

Со временем законодательство о пенсионном обеспечении не упрощается. В частности, Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» по-прежнему включает громоздкие конструкции²⁴, в том числе формулы (например, « $НП = НПк + ПНк / Т$ »).

²³ Характерна, например, норма п. 1 ст. 14: «Размер страховой части трудовой пенсии по старости определяется по формуле: $СЧ = ПК / Т + Б$, где $СЧ$ — страховая часть трудовой пенсии по старости; $ПК$ — сумма расчетного пенсионного капитала застрахованного лица (ст. 291 настоящего Федерального закона), учтенного по состоянию на день, с которого указанному лицу назначается страховая часть трудовой пенсии по старости; $Т$ — количество месяцев ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости, применяемого для расчета страховой части указанной пенсии, составляющего 19 лет (228 месяцев); $Б$ — фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии по старости».

²⁴ Например, с точки зрения обыденного толкования гражданина пенсионного возраста затруднительно восприятие таких содержащихся в нем конструкций, как: «Размер накопительной пенсии с 1 августа каждого года подлежит корректировке исходя из суммы поступивших страховых взносов на финансирование накопительной пенсии, дополнительных страховых взносов на накопительную пенсию, взносов работодателя, взносов на софинансирование формирования пенсионных накоплений, а также результата от их инвестирования и средств (части средств) материнского (семейного) капитала, направленных на формирование накопительной пенсии, а также результата от их инвестирования, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица или на пенсионном счете накопительной пенсии застрахованного лица, которые не были учтены при определении суммы средств пенсионных накоплений для исчисления размера накопи-

В результате мультипликационного эффекта этих и иных негативных тенденций в избранных законодателем алгоритмах законотворчества в современную эпоху нередко происходит отчуждение гражданина, пытающегося путем обыденного толкования понять закон, от самого закона. Не случайно В. И. Лафитский выступил с острой критикой так называемого технократического права. По мнению ученого, «современное право западных стран, в том числе России, становится все более технократическим. Тексты правовых актов все чаще напоминают техническую документацию, и в результате за ворохом деталей трудно рассмотреть их основную цель... Современные законодательные акты в основном обращаются не к обществу и личности, а к органам власти либо к их представителям. Соответственно иным становится их язык — технически сложным, насыщенным специальными терминами. Его понимают только специалисты. Остальные не могут разобрать суть изложенного им»²⁵.

тельной пенсии при ее назначении или предыдущей корректировке, предусмотренной частью 2 настоящей статьи» (ч. 1 ст. 8).

²⁵ Лафитский В. И. Сравнительное правоведение в образах права. Т. 2. М., 2011. С. 408—409. В частности, по мнению В. И. Лафитского, излишне технократический, перегруженный деталями текст проекта Конституции единой Европы был отвергнут, в том числе из-за отмеченных дефектов, тогда как в письме, направленном весной 2004 г. в президиум Европейского конвента, ученый предостерегал, что «для достижения поставленной цели необходимо, чтобы каждая норма Конституции была сформулирована четким и ясным языком, который доступен для восприятия большей части населения», «один из существенных недостатков проекта Конституции состоит в том, что он нередко использует обезличенный, серый, канцелярский язык. Он допустим для бюрократической переписки, но не приемлем для такого документа, как Конституция» (Там же. С. 409—411).

Чувствующий свое бессилие человек все более склонен доверять толкование законов профессионалам, что приводит к элитарности, корпоративности правовых знаний, снижению общего уровня правовой культуры населения.

А между тем одной из примечательных черт юридического развития отечественного права на его ранних этапах была доступность юридических знаний для населения (его грамотной части), что достигалось в том числе за счет высокого для своего исторического времени качества российских законов, их доступности для обыденного толкования. В результате класс профессиональных юристов-«ходатаев» в России длительное время вообще не существовал за ненадобностью. Например, Ю. В. Пуздрач отмечает: «Иностранцы, в частности Герберштейн и Чанслор, побывавшие в Москве XVI в., обращали внимание на Судебник Ивана III и вообще на систему русского судопроизводства. Их поражала идея объединенного свода законов: ничего подобного на Западе не было. Судьи в европейских странах изнывали под тяжестью запутанных, не приведенных в систему правовых положений разных времен, которые они напрасно стремились осмыслить своими университетскими воспоминаниями из области изучения римского права. Особенно поразительным казалось московское судопроизводство англичанам, у которых, как известно, суд построен на прецедентах, старых решениях, хранившихся в архивах. Такой порядок требовал от судей и адвокатов обширной памяти и создавал громадный класс профессиональных ходатаев. В России, наоборот, юристы в суде просто отсутствовали, каждый самостоятельно подавал челобитную и писал ответы»²⁶.

На наш взгляд, и сегодня качество законодательства, обеспечивающее

доступность обыденного толкования и являющееся залогом правовой грамотности населения, является не просто неким идеалом, к которому по мере возможности должен стремиться законодатель. Такое качество может стать конкурентным преимуществом государства в современных непростых экономических и геополитических условиях, когда успехи государства достигаются в том числе за счет качества его человеческого капитала (а его несомненным компонентом является уровень правовой культуры и грамотности)²⁷, прозрачности условий ведения бизнеса (в частности, его законодательных рамок) и т. д.

Не случайно концептуальные законодательные акты, которые отличались высоким уровнем юридической техники (такие, как Гражданский кодекс Наполеона), исторически нередко становились мощным рычагом сближения правовых систем различных стран. Создание «привлекательного правового поля» в России целесообразно рассматривать как одну из значимых стратегических задач в условиях усиления интеграции правового пространства России и других стран Евразийского экономического союза, интенсификации правового взаимодействия в рамках БРИКС, ШОС и иных международных форматов.

Т. Я. Хабриева справедливо отмечает, что «закон считается основным инструментом проведения преобразований в политической, экономической и иных сферах общественной жизни, но за этим обстоятель-

²⁶ Пуздрач Ю. В. История российского конституционализма IX—XX веков. СПб., 2004. С. 200.

²⁷ Не случайно Председатель Правительства РФ Д. А. Медведев подчеркнул, что «страны, которые за последние десятилетия совершили рывок в развитии, интенсивно инвестировали в человеческий капитал. Именно он, а не та или иная отрасль производства, становится сегодня приоритетом государственной политики и бюджетных инвестиций» (Медведев Д. А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. 2015. № 10. С. 21).

ством практика безудержного законотворчества игнорирует, пожалуй, один из главных признаков закона — его надлежащую юридическую форму, способную адекватно отобразить устойчивые общественные связи и процессы современного развития, устранять или смягчать социальные противоречия и способствовать стабильности в обществе. Закон же, а равно и законодательство, в каком бы значении оно ни понималось, лишь тогда сможет эффективно выполнять эту функцию, когда его технико-юридическое качество станет неотъемлемым качеством его самого»²⁸.

Учитывая изложенное, считаем целесообразным рекомендовать законодателю пристальное внимание уделять ясности закона, его доступности гражданам, осуществляющим обыденное толкование.

В качестве возможной меры можно предложить использование методи-

ки «фокус-групп», на которых опробовать важнейшие законы, особенно в социальной сфере, перед их принятием. В фокус-группу необходимо включать представителей различных возрастных и социальных групп населения, лиц с разным уровнем образования. Опыт толкования законопроекта в рамках такой фокус-группы должен показать, насколько доступным для понимания обычных граждан будет текст федерального закона в случае его принятия.

Разумеется, правовой механизм использования потенциала такого рода исследований и их результатов в законотворчестве нуждается в тщательной проработке. Возможно проведение правового эксперимента²⁹ по внедрению института фокус-групп вначале на уровне муниципального нормотворчества, затем — на уровне отдельных субъектов РФ с последующим переносом отработанных правовых механизмов на федеральный уровень.

²⁸ Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. М., 2009. С. 9. Трудно не согласиться и с мнением коллектива авторов современного учебника по нормотворческой юридической технике в том, что «происходящие в современном обществе изменения — курс на инновационное развитие и модернизацию — обуславливают потребность в пересмотре и обновлении научной парадигмы, в том числе правовой... Нормативные правовые акты “новой формации”, обеспечивающие регулирование современных юридических отношений, должны отвечать высоким юридико-техническим требованиям» (Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. М., 2011. С. 7).

²⁹ О правовом эксперименте и особенностях его проведения более подробно см.: Ельцов В. Н. Правовой эксперимент в современной России: проблемы эффективности: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009; Правовые модели и реальность: монография / О. А. Акopian, Н. В. Власова, С. А. Грачева и др.; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2015. С. 79—83 (в частности, в книге было предложено определение правового эксперимента как «института правовой системы, проводимого уполномоченными органами с целью фактической проверки обоснованности правовых моделей и проектируемых форм их использования». С. 82); Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски: монография. М., 2015. С. 76—88.

Библиографический список

- Васьковский Е. В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов. М., 2002.
- Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М., 2015.
- Власенко Н. А., Залоило М. В. Динамика законодательства в контексте социально-экономического развития // Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд. / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, А. И. Абрамова и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2015.

Головин А. Г. Эволюция системы избирательного законодательства в Российской Федерации: тенденции и перспективы. М., 2008.

Границы правового регулирования: науч.-практ. пособие / отв. ред. И. В. Плюгина, Е. В. Черепанова. М., 2011.

Ельцов В. Н. Правовой эксперимент в современной России: проблемы эффективности: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009.

Ефимов В. В. Догма римского права. СПб., 1893.

Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. М., 2007.

Конфликт закона и правовая реформа (из выступлений участников круглого стола в Институте государства и права РАН) // Государство и право. 1997. № 12.

Лазарев В. В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974.

Лафитский В. И. Сравнительное правоведение в образах права. Т. 2. М., 2011.

Масленников М. Я. Административно-процессуальное право — реальная правовая от-
расль // Административное право и процесс. 2012. № 3.

Медведев Д. А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. 2015. № 10.

Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. М., 2011.

Омельченко О. А. Основы римского права. М., 1994.

Правовые модели и реальность: монография / О. А. Акопян, Н. В. Власова, С. А. Грачева и др.; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2015.

Пуздрач Ю. В. История российского конституционализма IX—XX веков. СПб., 2004.

Тилле А. А. Презумпция знания законов // Правоведение. 1969. № 3.

Тихомиров Ю. А. Как определить предмет регулирования закона // Как готовить законы: науч.-практ. пособие. М., 1993.

Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски: монография. М., 2015.

Тэн И. Французская философия первой половины XIX в. 1896.

Хазова О. Искусство юридического письма. М., 2011.

Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных норматив-
ных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Вла-
сенко. М., 2009.