

УДК 340

DOI 10.36511/2078-5356-2019-3-191-195

Бочкарев Михаил Владимирович
Mikhail V. Bochkarev

начальник правового отдела

Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

head of legal department

Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse, Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: mvbochkarev.mail@gmail.com

Избыточность как нарушение меры нормативной правовой формы

Excessiveness as a violation of the law form measure

В данной статье исследуется явление избыточности в российском законодательстве. Автором проанализированы смежные с избыточностью понятия, приводятся формы избыточности, а также говорится о некоторых путях решения данной проблемы.

Ключевые слова: нормативная правовая форма, избыточность, мера.

This article examines the phenomenon of excessiveness in the Russian legislation. The author analyzes the concepts related to excessiveness, provides forms of excessiveness, and also talks about some ways to solve this problem.

Keywords: normative legal form, excessiveness, measure.

Всякая правовая система несовершенна. Везде есть недостатки и слабые места. Вопросы улучшения правовых систем и эффективности права не раз занимали лучшие умы юриспруденции. Эта тема тесно связана с установлением пределов, границ, мер для права и правового регулирования. Мера является характеристикой права: право, само по себе, является мерой (равной мерой). Но есть ли мера для самого права? С.С. Алексеев отмечал, что «каждое исторически конкретное общество объективно требует строго определенной меры социального регулирования, иначе неизбежны отрицательные последствия для социальной системы — ее неорганизованность или, наоборот, ее излишняя регламентация («заорганизованность»). Эта мера, выражающая объем и интенсивность социального регулирования, зависит от требований существующей общественной системы, от этапа развития общества, уровня его организованности. Такая мера тем значительней, чем сложнее общественные отношения, чем больше необходимость их согласованного и скоординированного развития» [1, с. 30].

Безусловно, то же самое можно сказать и о правовом регулировании, которое является раз-

новидностью социального. Вместе с тем, вопрос о мере права весьма объемный, поэтому в рамках данной статьи мы затронем лишь его часть и попытаемся раскрыть некоторые аспекты избыточности нормативного правового регулирования.

К примеру, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях был изменен федеральными законами более 600 раз. Были случаи, когда в течение одного дня в него вносились изменения несколькими законами. Так, 3 июля 2016 года был подписан двадцать один закон. Такая динамика с одной стороны свидетельствует о том, что документ старается отражать актуальные общественные отношения, с другой — заставляет население страны усомниться в том, что закон — это нечто стабильное и устойчивое, что в свою очередь приводит к его неуважению. Возникают ироничные замечания о невозможности предположить, за что законодатель «возьмется» завтра. Не говоря уже о том, что большое количество законов и изменений в них затрудняет эффективное правоприменение. При этом О.Э. Лейст отмечает, что «авторитетность права зависит от его стабильности. Социальной целью права являются

© Бочкарев М.В., 2019

упорядочение, стабилизация общественных отношений, создающая в обществе возможность прогнозирования, уверенность в завтрашнем дне» [2, с. 115].

Конечно же пробелы в праве устранять необходимо, но мысли о том, что недостаток нормативных правовых актов в какой-либо отрасли — это индикатор плохо настроенной системы, что пробелы в праве можно исправить только путем создания новых законов, на наш взгляд, не верны.

Предлагая термин «избыточность» для описания процессов по разрастанию права и его углубления в жизнь общества, необходимо отметить, что исследователи по-разному называют данный феномен. Так, некоторые ученые, рассматривая данный процесс, дают ему название «юридификация», под которой понимают «перенапряжение правовой системы, причиной которого является дисбаланс между первичными и вторичными нормами» [3, с. 859]. Другие называют данный феномен информационной избыточностью, имея в виду «такое явление, при котором часть текстов нормативно-правовых актов, в той или иной форме повторяет одну и ту же информацию, не несет в себе дополнительной смысловой нагрузки и которую можно опустить либо преобразовать без потерь для смысла нормативно-правового акта» [4, с. 10].

В.А. Толстик предлагает использовать понятие «правовой тоталитаризм», означающий все формы чрезмерного, избыточного регулирования [5]. Существуют и другие названия этого явления: «правовое загрязнение», «правовой взрыв», «сверхрегулированность», «правовой профицит». В свою очередь С.С. Алексеев выделяет не самостоятельные категории, а лишь характеристики права — интенсивность и напряженность. На их основе определяются зоны интенсивного и неинтенсивного правового регулирования [6].

Проанализировав указанные подходы, отметим, что под юридификацией можно понимать и просто постоянное расширение сферы воздействия права [7], а «информационная избыточность» текста нормативного правового акта все-таки понятие более узкое, так как касается, по сути, только правил юридической техники и применяется в большей степени к конкретному нормативному правовому акту. Таким образом, термин «избыточность» представляется более уместным в контексте нашего исследования. В целях определения данного термина обратимся к толковому словарю Д.Н. Ушаков, который определяет избыток как излишек, остаток, превышающий потребность [8].

Таким образом, чтобы определить избыток в нормативной правовой форме, необходимо первично установить потребность общества в ней же. При этом потребность как количественную (как мы определяем: много нормативных правовых актов или мало; какое их количество мы берем за эталон), так и качественную (в чем может выражаться избыточность нормативной правовой формы; где граница, которую правовой форме переходить не следует).

Далее постараемся выделить отдельные формы избыточности. Во-первых, она может выражаться в большом количестве принятых законов и подзаконных актов, а также их постоянном разрастании. Правовая система Российской Федерации за последние годы значительно усложнилась. Только в 2017 году в Российской Федерации принято 507 федеральных законов и более 10 000 подзаконных актов федеральных органов исполнительной власти.

Аналогичная проблема есть и в других странах. Так, правоприменители в Соединенных Штатах Америки жалуются, что с момента вступления в силу закона об авторском праве 1976 года закон расширился в 15 раз по вопросам, связанным с пресечением «пиратства» [9].

Во-вторых, она выражается в постоянном изменении уже действующих норм. В настоящее время в Германии действуют Гражданский и Торговый кодексы, принятые в XIX веке. Конституция США принята на Конституционном Конвенте в 1787 году и имеет всего 27 поправок, первые десять из которых вступили в силу через четыре года после принятия Конституции (с другой стороны на это повлияла и правовая система). Россия не может похвастаться таким положением дел. Привлекает внимание исследование на схожую тему, которое было проведено Центром стратегических разработок и компанией «Гарант» под названием «Статистический анализ федерального законодательства» [10]. В нем показана динамика развития отечественного законодательства в период с 1994 по 2016 годы.

За указанный период изменения были внесены в 1754 году федеральных закона. При этом из «базовых» законов (под ними авторы работы подразумевают те, которые не вносят изменений и не относятся к актам о ратификации международных документов, а также иные, которые в терминологии Г.Ф. Шершеневича «рассчитаны на один случай применения» [11]) изменения не коснулись только 74. Рассматривая данные о количестве изменений, внесенных в кодифицированные акты Российской Федерации в течение периода, прошедшего со дня их при-

нения, исчисленного в месяцах, выявлено, что за 14 лет 6 месяцев действия упомянутый нами выше Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях был изменен 517 раз, то есть в среднем изменения происходят практически каждые 10 дней.

В-третьих, избыточность можно видеть там, где право начинает регулировать те общественные отношения, которые не нуждаются в регламентации законом. Так, в свое время депутаты законодательного органа г. Санкт-Петербурга приняли проект обращения в Государственную Думу Российской Федерации о внесении поправок в законы «О свободе совести и религиозных объединениях» и «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в части, касающейся извещения церкви о планируемой массовой акции вблизи со зданиями религиозного назначения с целью учета ее мнения о мероприятии (законопроект № 342037-6). Или же пример из другого государства — в штате Мичиган Соединенных Штатов Америки с 1931 года действует закон, согласно которому супружеская измена считается уголовным правонарушением. Законодатель, очевидно, перешел предел вмешательства в частную жизнь граждан, чересчур «углубился» в общественные отношения, в которые ему «лезть» не следовало.

Председатель Правительства Российской Федерации Д.А. Медведев в статье к 20-летию Конституции Российской Федерации отметил, что «очень опасна иллюзия того, что любая социально-экономическая проблема, чрезвычайная ситуация может быть разрешена спешным изданием очередного закона. Такой «легизм» ведет не просто к казуистичности правового регулирования, разрушению правовой системы. Он вызывает у людей недоверие и неуважение к закону, создает разрыв нормативного акта с жизнью» [12].

В-четвертых, избыточность обуславливается трудозатратами и финансовыми издержками при принятии актов различных органов. Согласно Федеральному закону от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» на содержание Государственной Думы и Совета Федерации в 2018 году было выделено 16 391 552,5 тысяч рублей. При этом за 2018 год было принято 572 федеральных закона и три федеральных конституционных закона. Безусловно, наряду с законодательской деятельностью Федеральное Собрание Российской Федерации осуществляет и иные функции (например, представительскую), но в первую очередь, это законодательный орган власти и все прочие

задачи следует считать сопутствующими. Для населения государства не столь значимы и внутренние постановления данного органа власти, равно как и проекты таких документов, которые в итоге не были приняты. Можно провести параллель с экономикой и представить гражданина как «потребителя законотворческих услуг», тогда для подсчета затрат мы должны учитывать лишь «произведенный продукт», то есть федеральное законодательство. В таком случае, каждый закон обходится бюджету в 28,5 млн рублей. Но и эта цифра не абсолютна, потому как мы не учитывали затраты на законотворческую деятельность органов исполнительной власти, которые также участвуют в правотворческом процессе.

В-пятых, избыточность проявляется в слишком конкретном регулировании отношений. Так, приказом ФСИН России от 27 июля 2007 года № 407 утвержден каталог «Специальные (режимные) изделия для оборудования следственных изоляторов, тюрем, исправительных и специализированных учреждений ФСИН России», в том числе в данном каталоге содержатся требования к камерным кроватям, которые включают в себя высоту рамы, габаритные размеры, сечение стальных труб рамы вплоть до миллиметра. Необходимо отметить, что такая детальная регламентация создает трудности в исполнении нормативного правового акта. Результатом неточного исполнения в указанном случае могут быть судебные иски о компенсации морального вреда за ненадлежащие условия содержания под стражей.

В-шестых, неправильное использование приемов, способов, средств регулирования также может расцениваться как избыточность нормативной правовой формы. Рассуждая об эффективности типов и моделей правового регулирования, С.С. Алексеев приводит в пример установление обязанности директоров предприятий под угрозой ответственности максимально использовать все поступившие в распоряжение предприятий научные открытия и говорит о полной неэффективности данной модели. «Действующий специфический местническо-хозяйственный интерес постоянно блокирует кажущуюся четкой систему обязывающих правовых средств, прерывает ее, преграждает ей путь к ожидаемым результатам» [6, с. 387].

И наконец, избыток может проявляться в последствиях (в том числе экономических) принятых законов. Например, сейчас активно обсуждается законопроект о «суверенном российском интернете». На эти цели планируется выделить 20 млрд рублей [13]. Не отрицая пользы возможностей автономного интернета при отклю-

чении российского сегмента от общемирового, считаем необходимым соотносить затраты на исполнение закона (если он будет принят и вступит в силу), с благоприятными последствиями, предполагаемыми законодателем. Превышение меры правовой формы влечет за собой необоснованное увеличение затрат общества на правовое регулирование общественных отношений [14].

Таковы наши представления о формах избыточности в российском праве.

Говоря об избыточности нормативной правовой формы, хотелось бы отметить и некоторые пути для борьбы с этим явлением.

Так, в ряде стран действуют органы по контролю за нормотворчеством. Например, в Нидерландах в 2000 году был создан Консультационный совет по административным барьерам (АСТАЛ) [15]. Данная организация является независимым и внешним органом, который консультирует правительство и парламент по вопросу минимизации бремени регулирования для юридических лиц, граждан и профессиональных работников в области здравоохранения, образования, безопасности и социального обеспечения. В соответствии с установленным порядком в случае, когда проект нормативного акта затрагивает интересы бизнеса, населения или предполагает новые административные барьеры, Совет Министров обязан направить его на рассмотрение в Консультационный совет.

Безусловно, по вопросу перенятия опыта АСТАЛ в России нужна дискуссия. Может получиться так, что подобный орган станет очередным элементом бюрократизации правотворческого процесса.

В России также задумываются об эффективности правового регулирования. Председатель Правительства Российской Федерации Д.А. Медведев, выступая на Гайдаровском форуме, обратил внимание на проблему избыточной нагрузки со стороны органов контроля на отечественный бизнес и предложил ее решать с помощью механизма «регуляторной гильотины» [16], на успешность работы которой в Хорватии и Южной Корее ранее обращал внимание центр стратегических разработок. Смысл ее состоит в анализе проектов регуляторных актов, а также пересмотре действующих с целью облегчения бремени и нагрузки на общественные отношения.

Еще одним средством борьбы с избыточностью может являться установление временного моратория на изменение законодательства или конкретных нормативных правовых актов. Здесь следует отметить инициативу МВД Рос-

сии о введении временного моратория на изменение правил дорожного движения [17].

В качестве способа недопущения избыточности можно законодательно установить и особый порядок для внесения изменений в нормативные правовые акты, например, предусмотрев квалифицированное большинство голосов субъекта правотворчества.

Правильный выбор способа (абстрактного или казуального), который необходимо использовать при регулировании конкретных общественных отношений, также поможет законодателю найти меру в правовом регулировании. С.С. Алексеев писал: «Обеспечение эффективности при казуальном регулировании состоит прежде всего в том, чтобы в нормативном порядке строго определить возможности субъектов в индивидуальной регламентации общественных отношений. Эти возможности не могут быть беспредельными» [18, с. 104]. Неоправданно большие возможности для казуального регулирования создают условия для нарушения режима законности и приводят к снижению эффективности права. В свою очередь «абстрактный способ изложения норм права позволяет обеспечить эластичность, гибкость правового регулирования, его разумную адаптацию к предмету правового воздействия» [19, с. 233].

В целях борьбы с избыточностью нормативной правовой формы считаем необходимым рассмотреть вопрос об установлении ответственности за ошибки, допущенные в процессе правотворчества, и низкое качество законов. Кроме того, рационально в проектах нормативных правовых актов четко определять пределы, в которых могут приниматься акты нижестоящих органов.

Данные тезисы лишь кратко описывают проблему избыточности нормативной правовой формы и пути ее решения. Избыточность является нежелательным явлением в праве, которому необходимо противостоять, в том числе определением меры правовой формы, которая требует дальнейшего исследования.

Примечания

1. Алексеев С.С. Теория права. Харьков, 1994.
2. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / под ред. В.А. Томсинова. М., 2008.
3. Котова А.И., Денисенко В.В. Юридификация как проблема правового регулирования // Молодой ученый. 2015. № 9 (89). С. 858—860.
4. Лапундина О.А. Информационная избыточность в текстах нормативно-правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов, 2001.

5. Толстик В.А. Правовой тоталитаризм: стратегия правотворчества или движение по инерции? // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 759—763.

6. Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999.

7. Хабриева Т.Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал Российского права. 2014. № 8. С. 5—15.

8. Толковый словарь русского языка Ушакова. М.: «Словарное издательство ЭТС», 1999. URL: <http://ushakovdictionary.ru> (дата обращения: 10.02.2019).

9. How Much Is Enough? We've Passed 15 'Anti-Piracy' Laws In The Last 30 Years. URL: <https://www.techdirt.com/articles/20120215/04241517766/how-much-is-enough-weve-passed-15-anti-piracy-laws-last-30-years.shtml> (дата обращения: 10.02.2019).

10. Статистический анализ федерального законодательства. URL: https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/02/Issledovanie_TSSR_statistika-po-zakonoproektam.pdf (дата обращения: 10.02.2019).

11. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: учебное пособие: в 2 т. [по изданию 1910—1912 гг.]. Т. 2. М.: Юридический колледж МГУ, 1995.

12. 20 лет: путь к осознанию права. URL: <https://rg.ru/2013/12/10/medvedev.html> (дата обращения: 17.02.2019).

13. Правительство Российской Федерации выделило 20 млрд рублей на реализацию закона об автономном Рунете. URL: <https://iz.ru/843066/2019-02-07/pravitelstvo-rf-vydelit-20-mlrd-rublei-na-realizatsiiu-zakona-ob-avtonomnom-runete> (дата обращения: 10.02.2019).

14. Толстик В.А. К вопросу об ограничении позитивного права // Юридическая техника. 2018. № 12. С. 338—342.

15. Консультационный совет по административным барьерам. URL: <http://www.actal.nl/english/about-actal/> (дата обращения: 10.02.2019).

16. «Регуляторная гильотина»: Медведев предложил снизить нагрузку на бизнес. URL: <https://www.bfm.ru/news/404464> (дата обращения: 10.02.2019).

17. ГИБДД ввела мораторий на поправки в правила дорожного движения. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5906469> (дата обращения: 17.02.2019).

18. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.

19. Толстик В.А. Изменения законодательства: проблемы теории и пока неприятные новеллы в полицейском законодательстве // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3 (35). С. 232—235.

Reference

1. Alekseev S.S. Theory of law. Kharkov, 1994. (In Russ.)
2. Leist O.E. The essence of law. Problems of theory and philosophy of law (ed. by V.A. Tomsinov). Moscow, 2008.

3. Kotova A.I., Denisenko V.V. Jurification as a problem of legal regulation. *Young scientist*, 2015, no. 9 (89), pp. 858—860. (In Russ.)

4. Lapundina O.A. Information redundancy in the texts of legal acts: Author's abstract... candidate of legal sciences. Rostov, 2001. (In Russ.)

5. Tolstik V.A. Legal totalitarianism: strategy of law-making or movement by inertia? *Legal technique*, 2015, no. 9, pp. 759—763. (In Russ.)

6. Alekseev S.S. Law: ABC — theory — philosophy: Experience of complex research. Moscow, 1999. (In Russ.)

7. Khabrieva T.Ya. Main vectors and problems of social legislation development. *Journal of Russian law*, 2014, no. 8, pp. 5—15. (In Russ.)

8. Explanatory dictionary of Russian language Ushakov. Moscow: Dictionary publishing house ETS, 1999. URL: <http://ushakovdictionary.ru/> (accessed 10.02.2019).

9. How Much Is Enough? We've Passed 15 'Anti-Piracy' Laws In The Last 30 Years. URL: <https://www.techdirt.com/articles/20120215/04241517766/how-much-is-enough-weve-passed-15-anti-piracy-laws-last-30-years.shtml> (accessed 10.02.2019).

10. Statistical analysis of Federal legislation. URL: https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/02/Issledovanie_TSSR_statistika-po-zakonoproektam.pdf (accessed 10.02.2019).

11. Shershenevich G. F. General theory of law: textbook in 2 vol. [on the publication of 1910—1912]. Vol. 2. Moscow: Law College of Moscow state University Publ., 1995. (In Russ.)

12. 20 years: the path to the realization of law. URL: <https://rg.ru/2013/12/10/medvedev.html> (accessed 17.02.2019).

13. The Russian government will allocate 20 billion rubles for the implementation of the law on Autonomous Runet. URL: <https://iz.ru/843066/2019-02-07/pravitelstvo-rf-vydelit-20-mlrd-rublei-na-realizatsiiu-zakona-ob-avtonomnom-runete> (accessed 10.02.2019).

14. Tolstik V.A. To the question of limitation of positive law. *Legal technique*, 2018, no. 12, pp. 338—342. (In Russ.)

15. Advisory Council on administrative barriers. URL: <http://www.actal.nl/english/about-actal/> (accessed 10.02.2019).

16. "Regulatory guillotine": Medvedev proposed to reduce the burden on business. URL: <https://www.bfm.ru/news/404464> (accessed 10.02.2019).

17. Traffic police imposed a moratorium on amendments to the rules of the road. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5906469> (accessed 17.02.2019).

18. Alekseev S.S. Mechanism of legal regulation in the socialist state. Moscow, 1966. (In Russ.)

19. Tolstik V.A. Changes in legislation: problems of theory and novels in police legislation. *Legal science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of internal Affairs of Russia*, 2016, no. 3 (35), pp. 232—235. (In Russ.)