

Е. В. Каменская*, А. А. Рождествина**

Коррупциогенные факторы как следствие нарушения правил юридической техники

Одним из показателей правовой культуры законодателя является юридико-технический уровень создаваемых нормативных правовых актов. В последние годы в российской юридической науке вопросам юридической техники в общем и правотворческой в частности уделяется большое внимание. Есть не только научные статьи, но и коллективные монографии и даже учебники¹. Многочисленные исследования юридической техники столь интенсивны, что В. М. Баранов и Н. А. Климентьева разработали полный ретроспективный библиографический указатель «Юридическая техника: природа, основные приемы, значение»².

* Заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», кандидат юридических наук.

** Старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации».

¹ См., например: *Кашанина Т. В.* Юридическая техника : учебник. М., 2007.

² См.: *Баранов В. М., Климентьева Н. А.* Юридическая техника: природа, основные приемы, значение : ретроспективный библиографический указатель. Н.Новгород, 2005.

Как известно, при выработке правовых норм, издании нормативных актов и последующей их систематизации используются правила в целях совершенства законодательства. Совокупность правил, средств и приемов образует правотворческую технику. Если к названным правилам присоединить правила, средства и приемы формулирования, выяснения и обработки индивидуальных правовых актов, то получится юридическая техника. Уровень юридической техники свидетельствует о юридической культуре, поэтому при издании правовых норм важно так их сформулировать, чтобы воля законодателя стала ясной и доступной, чтобы истинный смысл ее не расходился с текстуальными формами.

По своему содержанию юридическая техника отображается исходя из разнообразных точек зрения на правотворчество. В одних случаях она определяется как совокупность приемов и способов подготовки нормативных правовых актов; в других — подготовки, составления, оформления юридических документов; в третьих — разработки, оформления и систематизации нормативных правовых актов.

Общими требованиями юридической техники являются точность используемого языка, стабильность терминологии; логическая последовательность изложения материала; компактность изложения текста; единство системы источников права; унификация формы источников права одного вида. При работе над федеральными законопроектами используются Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов¹. В преамбуле данного нормативного акта указано, что Методические рекомендации рассчитаны на практическое применение субъектами права законодательной инициативы при проведении законопроектной работы, работы по внесению изменений в законодательные акты, по подготовке перечней законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу. Цель Методических рекомендаций состоит в обеспечении высокого качества законодательных актов путем соблюдения единообразия в оформлении законопроектов и использовании средств, правил и приемов законодательной техники. Но данные Рекомендации носят слишком схематичный характер, чтобы охватить все стороны правотворческой техники, и, по сути, не ставилось такой цели при их принятии.

В науке выработаны основные, наиболее общие требования, которые должны предъявляться к форме готовящихся проектов. Это: 1) конкретность, достаточная определенность правового регулирования; 2) логическая последовательность изложения, связь между собой нормативных предписаний, помещаемых в правовом акте; 3) отсутствие противоречий как в нормативном акте, так и во всей системе законодательства, недопустимость наличия формально действующих актов, которые утратили свое значение, а также актов, фактически действующих в измененной редакции; 4) максимальная краткость и компактность изложения нормативного материала; 5) ясность, простота и доступность языка нормативных актов; 6) точность и определенность формулировок, выражений и отдельных терминов нормативного акта; 7) сокращение до минимума количества актов по одному и тому же вопросу в интересах лучшей обзорности нормативного материала, облегчения пользования им, учета и систематизации; 8) единообразие и последовательность использования технических приемов правотворчества².

¹ Рекомендованы Советом Государственной Думы для использования при осуществлении законопроектной деятельности, направлены письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2003 г. № вн2-18/490. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2011).

² См.: Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р. О. Халфина. М., 1981. С. 265–266.

Т. В. Кашанина, анализируя эволюцию мнения ученых о понятии законодательной техники, пришла к следующему выводу: «Юристам теперь не отводят только техническую роль по формированию нормативных актов, а требуют от них выполнения куда более интеллектуальных функций: определения содержания законов»¹.

Представляется общеизвестным, что правовое регулирование невозможно без точного определения всех его элементов. Следовательно, одним из условий эффективности действия закона является четкое, точное определение понятий, используемых дефиниций. Правильное использование в законе терминов делает понятным текст закона, помогает установлению сферы его действия, уяснению природы правовых институтов и тем самым обеспечивает его эффективность². Определение «должно исключать любую двусмысленность, делая ясным и достоверным толкование и применение той или иной нормы или группы норм права»³. С высказанными точками зрения о важности терминов и понятий, используемых в законе, согласны и другие авторы⁴. Кроме того, *юридико-лингвистическая неопределенность*, то есть употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера⁵, выступает одним из коррупциогенных факторов. Такими факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции⁶.

Обозначение одних и тех же явлений различными терминами может исказить смысл положений нормативных правовых актов, что повышает вероятность произвольного применения норм.

Наиболее ярко иллюстрирует сложившуюся тенденцию в сфере правотворчества принятый в декабре 2010 г. Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»⁷, который вступит в силу с 1 сентября 2012 года. Данный Закон, несомненно, является одним из долгожданных нормативных правовых актов. На необходимость его принятия указывал и Президент России, который в своем Послании Федеральному Собранию 30 ноября 2010 г. подчеркивал: «Общество, в котором на деле защищают права ребёнка и уважают

¹ Кашанина Т. В. Юридическая техника. С. 157.

² См.: Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974. С. 194.

³ Чиннова М. В. Правила формулирования легального определения // Право и политика. 2005. № 1. С. 23.

⁴ См., например: Бачило И. Л. О методологии и юридической технике законотворчества // Государство и право. 2006. № 6. С. 14–22; Кашанина Т. В. Логика права как элемент юридической техники // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 25–35; Тихомиров Ю. А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 3–9; и др.

⁵ Подпункт «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. 2010. 5 марта

⁶ Пункт 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

⁷ См.: Российская газета. 2010. 31 дек.

его личное достоинство, не только добрее и человечнее, это общество быстрее и лучше развивается, имеет благоприятную, прогнозируемую перспективу. Беречь жизнь и здоровье ребёнка — это прямая обязанность его родных и близких... Известно, что жестокость порождает встречную жестокость. Дети ведь усваивают ту модель поведения, которую обычно демонстрируют им взрослые, а затем, конечно, переносят её в свою жизнь: школу, институт, армию и в собственную семью»¹.

Мы разделяем основную идею Закона о необходимости ограждения детей от информации, которая причинит вред их здоровью и развитию, но в то же время полагаем, что отдельные положения данного Закона нуждаются в доработке, так как носят спорный характер, могут быть неоднозначно истолкованы. Можно отметить, что рассматриваемый Закон из-за нарушений правил юридической техники содержит достаточное количество, в том числе и коррупциогенных факторов, затрудняющих его применение лицами, для защиты которых он создан, и делающих законными механизмы уклонения от ответственности со стороны лиц, заинтересованных в распространении информации, препятствующей нормальному нравственному и физическому развитию детей.

Поэтому считаем целесообразным на примере этого Закона привести случаи, когда из-за низкого уровня правовой культуры законодателя возникают правовые коррупционные механизмы. При этом мы не ставим своей целью рассмотрение этого Закона с точки зрения соответствия или несоответствия Конституции Российской Федерации, иным федеральным законам, защищающим права детей, а также не предлагаем постатейный анализ применяемой правотворческой техники, а лишь обращаем внимание на некоторые языковые правила и логические требования, которые должны использоваться при разработке любого нормативного правового акта. Это важно для иллюстрации того, насколько необходимы разработка и закрепление правил юридической техники (в том числе и правотворческой) на законодательном уровне.

Обращаясь к тексту Закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», можно увидеть целый ряд терминов, допускающих широкую трактовку их смысла. В статье 1 указывается, на какие отношения не распространяется исследуемый Закон. Названы отношения «в сфере оборота информационной продукции, имеющей значительную историческую, художественную или *иную* культурную ценность для общества» (п. 3 ст. 1). С помощью подобной формулировки будет возможным «превращение» информации, вредной для здоровья и развития детей, в безопасную.

Закон направлен не на пресечение реальных случаев причинения вреда здоровью, а на пресечение «потенциальных» угроз, доказать истинность которых не представляется возможным. Ведь в тех случаях, когда доказывание реально причиненного вреда здоровью детей возможно — достаточно и уже имеющихся специальных нормативных правовых актов². Например, в Законе: «*вероятность* причинения содержащей в ней информацией вреда здоровью и (или) развитию детей» (п. 3 ч. 1 ст. 6); «*способная вызвать* у детей желание...» (п. 2 ч. 2 ст. 5); «*не побуждающие* к совершению антиобщественных действий...» (п. 2 ст. 9).

В Законе не содержится определений понятий «насилие» и «жестокость», что создаёт возможность их неоднозначного толкования и субъективной оценки

¹ URL: <http://президент.рф/news/9637> (дата обращения: 10.03.2011).

² См.: *Тедеев А.* Заключение на проект Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // URL: <http://www.unescochair.ru> (дата обращения 10.03.2011).

со стороны экспертов и специалистов в правоприменительной практике. Также допускают широкую трактовку понятия «бранные слова и выражения, не относящиеся к нецензурной брани». По-разному могут трактоваться понятия «семейные ценности» (п. 4 ч. 2 ст. 5), «при условии торжества добра над злом» (ст. 7). Непонятным является различие между определениями «кратковременные» (п. 1 ст. 8) и «эпизодические» (п. 1 ст. 9). Не разграничены такие понятия, как «информация, содержащая», «информация, побуждающая», «информация, провоцирующая», «информация, обосновывающая или оправдывающая», «информация, пропагандирующая», «информация, призывающая», «информация, способная вызвать», хотя на необходимость такой градации указывалось еще в стадии первого чтения данного Закона¹.

В Законе используется термин «ненатуралистическое изображение или описание» для изображения или описания физического и (или) психического насилия, несчастного случая, аварии, катастрофы либо ненасильственной смерти, половых отношений между мужчиной и женщиной. Что же понимать под таким изображением и описанием Закон не раскрывает. Кроме того, критерии того, насколько ненатуралистическим оно должно быть, также не приводятся.

Интересное положение содержит п. 1 ч. 7 ст. 17 Закона, согласно которой в качестве эксперта, экспертов для проведения экспертизы информационной продукции привлекаются лица, имеющие высшее профессиональное образование и обладающие специальными знаниями, в том числе в области педагогики, возрастной психологии, возрастной физиологии, детской психиатрии, за исключением лиц, имеющих или имевших судимость за совершение тяжких и особо тяжких преступлений против личности, преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, умышленных преступлений против здоровья населения и общественной нравственности.

Исходя из этого положения можно сделать два альтернативных вывода: 1) законодатель проявил незнание уголовного закона, так как если обратиться к Уголовному кодексу РФ (раздел VI «Преступления против личности»), то можно увидеть, что преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности (глава 18), а также преступления против семьи и несовершеннолетних (глава 20) относятся к числу преступлений против личности, поэтому выделять их в отдельный вид преступлений, в связи с совершением которых запрещается быть экспертом, нецелесообразно; 2) законодатель нарушил правило построения предложения с точки зрения грамматики, что привело к неоднозначному трактованию этого положения. Если данное положение изложить следующим образом «...за исключением лиц, имеющих или имевших судимость за совершение тяжких и особо тяжких преступлений против личности, *в том числе всех категорий* преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних...», то вопросы о расширительном толковании такого термина исчезают.

Примером другого коррупциогенного фактора, появившегося в результате нарушения правил юридической техники, является *отсутствие или неполнота административных процедур*, т. е. отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должност-

¹ Заключение Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей по проекту Федерального закона № 155209-5 «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», внесенное депутатами Государственной Думы О. В. Морозовым, Е. Б. Мизулиной, Н. В. Герасимовой, А. К. Исаевым, Г. П. Ивлиевым и другими (первое чтение) // URL: <http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=155209-5&02> (дата обращения: 10.03.2011).

ными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка¹. Процедура — это официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-либо². Административные процедуры — установленные законодательными актами регламентные нормы, определяющие основания, условия, последовательность, порядок рассмотрения и разрешения административных дел. Наиболее ярко данный фактор проявляется в главе 4 Закона, где устанавливается порядок экспертизы информационной продукции. В частности, в данной главе:

1) отсутствуют требования, предъявляемые к *обращению* юридического лица, индивидуального предпринимателя, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, граждан, подаваемому для проведения экспертизы информационной продукции в федеральный орган исполнительной власти (ч. 2 ст. 17). Вероятно, в данном случае такое обращение должно соответствовать требованиям, указанным в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³, но прямой ссылки на порядок, установленный именно этим законом, нет;

2) отсутствует четкий порядок выбора эксперта, экспертов и (или) экспертных организаций (ч. 4 ст. 17). В данной статье лишь указано, что они «определяются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации, на основании метода случайной выборки с учетом вида информационной продукции, подлежащей экспертизе». Сам процесс «выборки» не указан;

3) нет четкого определения момента, с которого начинает истекать срок, необходимый для проведения экспертизы. Согласно ч. 8 ст. 17 Закона срок проведения экспертизы информационной продукции не может превышать девяносто дней с момента *поступления обращения* о ее проведении. При этом, куда должно поступить такое обращение — в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации, или эксперту, не определено;

4) не указано, приостанавливается ли распространение информации на срок проведения экспертизы или нет;

5) статья 19 устанавливает правовые последствия экспертизы информационной продукции в виде принятия решения: о несоответствии информационной продукции требованиям настоящего Федерального закона и вынесении предписания об устранении выявленного нарушения либо о соответствии информационной продукции требованиям настоящего Федерального закона и об отказе в вынесении указанного предписания, но роль этих решений для производителей или распространителей информационной продукции не прописана, а следовательно, решения будут проигнорированы;

6) остался неурегулированным вопрос о том, когда возникает противоречие между несколькими экспертными заключениями. Отсутствие единых критериев оценки информации у разных экспертов приведет к большим расхождениям в маркировке одних и тех же информационных материалов (субъективное восприятие, субъективные оценки). Таким образом, вредоносная информация имеет возможность сначала распространяться при произвольной классификации и предупредительной

¹ Подпункт «ж» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

² См.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 616.

³ Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

маркировке, затем идет процедура установления ее вредоносности сначала родителями и педагогами, затем экспертами (по времени это занимает более 3 месяцев). И только после этого принимается решение о приостановке ее оборота или полном ее изъятии. В течение всего этого времени дети подвергаются воздействию вредоносной информации, и совершенно никто не несет за это ответственности¹;

7) не прописана персональная ответственность производителя и распространителя информации, экспертов и контролирующих органов за неверную классификацию и маркировку.

Закон не содержит четких условий и порядка организации маркировки информационной продукции средствами массовой информации. В частности, не указывается, как именно должны выглядеть знаки маркировки, какого быть цвета, формы, как различаться между собой. Отсутствие подробного регулирования может свести на нет усилия законодателя, так как средства массовой информации получают простор для манипулирования знаками классификации (например, сделают их полупрозрачными или похожими друг на друга до степени смешения). Вероятно развитие событий и по противоположному сценарию: контролирующие органы государственной власти будут использовать неопределенность правил для давления на средства массовой информации в корыстных или политических целях².

Следующий коррупциогенный фактор заключается в отсутствии четкой регламентации прав граждан и организаций. В ст. 6 Закона определено, что классификация информационной продукции осуществляется ее производителями и (или) распространителями, но случаи, когда классификация будет проводиться именно производителем, а когда распространителем, не установлены. Также не определен порядок разрешения противоречий, если производитель и распространитель по-разному оценят одну и ту же информационную продукцию.

В статьях 7–10 Закона дается классификация информационной продукции по категориям в зависимости от возраста детей. При данной классификации присутствует такой коррупциогенный фактор, как *необоснованно широкие пределы усмотрения*. Положения ст.ст. 7–10 определяют при помощи формулировки «*может быть отнесена...*», т. е. данная информация может быть и не отнесена к причиняющей вред здоровью и развитию детей. В этих случаях уполномоченная сторона получает возможность неправомерно трактовать свое право только как возможность, а не как обязанность совершения тех или иных действий. Рекомендуется уточнять порядок и условия исполнения данных полномочий. Включение определения компетенций по формуле «*вправе*» должно быть сведено к минимуму и находиться в строгой зависимости от определяемых законодательством условий.

Принятие законов, страдающих излишней декларативностью и неопределенностью, свидетельствует о низком уровне правовой культуры законодателя. В таких законах зачастую отсутствует механизм реализации закрепленных норм, наблюдается нечеткость, аморфность нормативных предписаний³. Знание и использование

¹ См.: Заключение Новосибирского регионального отделения Общероссийского общественного движения «Всероссийское родительское собрание» от 04.06.2010 г. «О Проекте № 155209-5 ФЗ „О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию”» // URL: <http://www.orthedu.ru/eparh/1801-10.html> (дата обращения: 10.03.2011).

² См.: Голованов Д., Китайчик М. Заключение на проект Федерального закона «О защите детей от информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию» // Законодательство и практика масс-медиа. 2005. № 4.

³ См.: Соколова Н. С. Правовая культура, правотворчество и правосознание: проблемы взаимодействия // Право и культура. Центр правовых исследований и развития законо-

правил юридической техники является показателем профессионализма и компетентности органов правотворчества. В настоящее время, несмотря на достаточную научную разработанность вопросов, связанных с юридической техникой, можно отметить зачастую невысокое качество принимаемых федеральных законов.

Многие негативные тенденции в российском правотворческом процессе вызваны недостаточной научной проработкой законопроектов. С сожалением приходится констатировать, что, несмотря на предложения юридической науки, федеральные законодатели не закрепили правила юридической техники в виде юридических норм, сделав их таким образом обязательными. Хотя речь об этом давно идет в научных кругах¹.

По-прежнему для нашего государства остаётся актуальной проблема, указанная еще в 1981 г. авторами коллективной монографии «Научные основы советского правотворчества»: «Принятие специальных правил подготовки проектов нормативных правовых актов улучшит стиль и форму принимаемых актов, укрепит научные основы правотворчества, внесет в это важное государственное дело необходимый порядок и единообразие, будет способствовать ликвидации случаев, когда правоподготовительные органы действуют по собственному усмотрению, без соблюдения общих правил и рекомендаций и допускают нарушения требований законодательной техники. Существующие в нашей стране правила слишком краткие и не регулируют все основные вопросы составления и оформления проектов нормативных актов»².

Таким образом, нарушение правил юридической техники приводит к образованию в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов, выявление которых может привести к невозможности исполнения даже самого хорошего закона. Приведенный анализ принятого в декабре 2010 г. Закона, на наш взгляд, еще один пример, показывающий, что законодатели стремятся оставить себе право «действовать по собственному усмотрению», не ограничивать себя рамками правил правотворческой техники. Только этим можно объяснить столь долгое нежелание прислушаться к мнениям российских ученых-правоведов, давно и безуспешно выступающих за закрепление на законодательном уровне правил юридической техники.

дательства. URL: <http://www.centrlaw.ru/publikacii/page24/index.html> (дата обращения: 10.03.2011).

¹ См., например: Качество закона и проблемы юридической техники (обзор научно-практической конференции) // Журнал российского права. 2008. № 2.

² Научные основы советского правотворчества. С. 266.