

[Доклад в рамках круглого стола, посвященного разработке модельного закона СНГ «О нормативных правовых актах», прочитан 25.03.2019, ЮФ СПбГУ]

К ВОПРОСУ О ЗАКОНЕ «О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ»

Несколько слов о перспективе принятия федерального закона о нормативных правовых актах.

Сразу же оговорюсь, что попытка разработки и принятия подобного документа, предпринятая в 2014 году, безусловно обладала позитивным потенциалом. Правда, только с точки зрения, если можно так выразиться, теории, но не практики правового регулирования. Позитивной, в данном случае, представляется идея авторов проекта о нормотворческом процессе – как процессе комплексном, включающим в себя помимо урегулированной нормой права деятельности уполномоченных на то органов публичного управления, также и этап формирования нормотворческой инициативы, ее возникновения в среде того или иного профессионального сообщества, заинтересованной социальной группы. Оговорюсь, что именно подобный подход избран в рамках рассмотрения практических основ нормотворческой деятельности в составе одноименного курса, преподаваемого с прошлого 2018 года на ЮФ СПбГУ.

Однако подобный комплексный процесс должен возникнуть «снизу», должен стать ответом на потребность в качественном правовом регулировании. Как только весь этот, в немалой степени творческий процесс становится объектом публичного регулирования сам по себе – вся его творческая составляющая утрачивается, уступая место обычной административной рутине.

Подробное правовое регулирование каждого шага субъекта соответствующего правоотношения приемлемо в рамках отраслей, не предполагающих (или предполагающих в небольшой степени) выбор того или иного варианта поведения такого субъекта. Сфера уголовного права, сфера публичных финансов, сфера закупочной деятельности, когда речь идет об использовании бюджетных средств, например, для целей национальной безопасности – вот это те ниши, в которые вполне может уместиться подобное регулирование. Сфера же создания нормативных документов – это творческая среда.

Какие же негативные последствия можно спрогнозировать с принятием гипотетического «закона о законах»?

Бюрократизация нормотворческого процесса, которая, в свою очередь, приведет к двум одинаково неприятным результатам:

- 1) устранение возможности оперативного принятия требуемых нормативных правовых актов. Казалось бы, коль скоро мы говорим о творческом начале процесса формирования нормы права – оперативность здесь совсем неуместна. Однако зачастую, то самое творческое начало и состоит в поиске оперативного решения внезапно возникшей проблемы¹.

¹ Приведу здесь пример из сферы правового регулирования водоснабжения и водоотведения: 13.07.2015 принят Федеральный закон № 221-ФЗ, посвященный вопросам инфраструктурного обеспечения Республики Крым. Однако, именно в это время (с 01.01.2015) должны были вступить в силу положения Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», устанавливавшие новые правила нормирования качества сточных вод. Подзаконные акты под этот документ подготовлены не были, поэтому вступление данного закона в силу грозило возникновением огромного пробела в регулировании вопросов защиты водных объектов от негативного воздействия канализационных стоков. Для разрешения назревавшей коллизии соответствующие положения, остановившие вступление в силу регулятивно несостоятельных норм, были оперативно внесены в Федеральный закон от 13.07.2015 № 221-ФЗ, формально не имевший отношения к вопросам водоснабжения и водоотведения.

2) возникновение дополнительных оснований для признания принятого документа несоответствующим Конституции, иным документам в рамках конституционного судопроизводства, производства в иных судебных инстанциях². Как следствие – снижение стабильности действующего нормативного регулирования.

Еще одним негативным последствием тотальной зарегулированности правотворческого процесса может стать попытка подвести под единый стандарт широкий понятийный аппарат, который традиционно является объектом скорее научно-теоретического осмысления и казуального (теологического) толкования. Очевидно, что в этой ситуации мы рискуем столкнуться, например, с абсолютно новым прочтением проблемы судебной практики, как источника правового регулирования (по крайней мере, на практическом уровне), что повлечет за собой усложнение судебной работы, ее догматизацию.

Ну и последний момент, о котором хотелось бы упомянуть (но не последний по степени значимости) – это вопрос конституционных основ нормотворческой деятельности. Конституция не содержит какой-либо нормы, которая вводила бы четкую регламентацию процесса правотворчества от момента рождения правотворческой инициативы до ее формального одобрения в виде нормативного правового акта. При этом совокупность правовых норм, определяющих правовой статус человека и гражданина как раз и предполагает свободное формирование воли, направленной, в том числе, и на создание и корректировку различных нормативных правовых актов. Не ограничим ли мы эти свободы?

Вот такие негативные результаты в самом первом приближении видятся в качестве результата гипотетического принятия обсуждаемого нормативного документа. Кстати, тут следует отметить, что также не совсем понятно с какой целью вообще предполагается его принятие. Ведь существующее регулирование вопросов правотворчества устанавливает вполне адекватный баланс «нормативного» и «творческого» в этом процессе.

В завершении хотелось сформулировать следующий тезис. На сегодняшний день, в условиях постоянного усложнения системы общественных отношений, окружающих нас, стоит вопрос о формировании более широкого взгляда на проблему правотворчества. Впору говорить о преимуществах социологического подхода в понимании права – как реально необходимой обществу и реально действующей в обществе социальной нормы. Однако подобный подход ни в коем случае не должен быть замкнут в рамки исключительно административного взгляда на сущность правотворчества, поскольку норма права, сколь бы хорошей она не была, не сможет подменить собой объективную оценку реальности и ее вызовов.

© О.В. Дербин
www.Oleg-Derbin.ru

² Здесь хорошей иллюстрацией является пример также из сферы правового регулирования водоснабжения и водоотведения. Так, в 2015 году в Верховном суде РФ рассматривалось дело о признании несоответствующим Федеральному закону от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденных во исполнение данного закона Постановлением Правительства РФ от 29.07.2013 № 644 (дело № АКПИ15-167). Необходимо сказать, что принятие этих Правил было способом устранения массы шероховатостей, допущенных при разработке упомянутого закона и выявленных в результате его практического применения, поэтому формальных противоречий между Постановлением и Законом было не избежать. Учитывая, в том числе и это обстоятельство Суд принял сторону Правительства РФ, указав, что частная природа регулируемых отношений позволяет высшему органу исполнительной власти принимать соответствующие документы в силу прямого указания гражданского законодательства, пусть бы вновь принятые нормы и расширяли соответствующее регулирование, установленное федеральным законом. В противном случае, очевидно, судебные процессы, затрагивающие указанные Правила длились бы еще очень долго, а сфера водоснабжения и водоотведения столкнулась бы с тотальным отсутствием требуемого нормативного регулирования.