

ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА НОРМАТИВНЫХ АКТОВ О БЕЗОПАСНОСТИ

Доктор юр. наук *Е.В. Кудряшова*
Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

В современных нормативных актах, регулирующих безопасность, предмет правового регулирования чаще всего заявлено «обеспечение безопасности», что обосновано научно и позволяет оптимально решать практические задачи. Особенно это важно для наиболее динамичных видов безопасности: информационной, финансовой, экологической и так далее. Обеспечение безопасности как предмет регулирования образует необходимые взаимосвязи в канве правового регулирования, а также служит повышению стабильности законодательства. Для нормотворчества в сфере безопасности также характерна проблема роли представительного органа власти, который не всегда может оценить принимаемые им законы. Юридическая техника законов о безопасности должна отвечать требованиям времени, включая юридическую грамотность.

Ключевые слова: безопасность; информационная безопасность; финансовая безопасность; экологическая безопасность; юридическая техника, стабильность закона, юридическая грамотность.

LEGAL DRAFTING OF THE LAWS ON THE SECURITY

Dr. (Jurid.) *E.V. Kudryashova*
Institute of legislation and comparative law under the Government of Russian Federation

The scope of regulation in the contemporary laws on the issues of security is usually set as “provision of security” and it is academically justified and allow effective solution of practical tasks. It is especially important for the most dynamic types of security like informational, financial, ecological and other. The provision of security as the object of regulation forms the necessary relations in the net of legal regulation and serves the stability of legislation. The feature of the lawmaking process on the security is the issue of the legislator role because not always the law drafts can be properly assessed by legislators. The legal technique of laws on security issues has to meet the requirements of the time including the level of legal literacy.

Keywords: security, information security, financial security, ecology security; legal drafting, legal literacy.

Безопасность как предмет правового регулирования формируется социальными представлениями и нормами, опирающимися на достижения научно-технического прогресса. Безопасность – подвижное и динамичное явление, дополняемое новыми и сложными для регулирования видами – такими как информационная, экологическая, финансовая безопасность. Отсюда особое внимание правовым средствам регулирования безопасности.

Юридическая техника как наиболее важное правовое средство встраивается в систему понятий инструментальной теории права, включая в себя правовые средства и приемы по

созданию и систематизации правовых актов.¹ Правовые средства в конечном итоге ведут к достижению целей законодателя.

Исследование юридической техники привлекало внимание многих ученых и накопилось значительное количество научного материала по этому поводу. Обзор определений юридической техники и их анализ, сделанный к настоящему времени в научных публикациях,² демонстрируют разброс мнений и многообразие подходов. Под юридической техникой понимали совокупность соответствующих средств, приемов, методов и правил подготовки и изложения правовых актов. Были мнения, что в юридическую технику следует включать в том числе вопросы организации правотворческой деятельности, а не только ее результаты. Здесь, юридическая техника существует за пределами законотворчества, как задолго до начала процесса нормотворчества, так и после принятия правового акта. В понятие юридической техники включали правотворческую, интерпретационную, правореализационную (правоприменительную). По результатам подробного исследования определений юридической техники выделяют два обобщенных подхода:

1) «широкий» подход, когда юридическая техника отождествляется с правом в целом либо лежит в его основе, либо отражает более одного аспекта правовой действительности;

2) «узкий» подход, когда юридическая техника присутствует лишь в одной сфере права – законодательной.

Нормы Конституции Российской Федерации не дают представления об объеме и содержании понятия «безопасность», равно как в них нет понятия «национальная безопасность». В ранее действовавшем Законе Российской Федерации от 5.03.1992 № 2446-1 «О безопасности»³ было предложено понятие безопасность, которое сводилось к защищенного состояния для жизненных, наиболее важных, интересов индивида (личности), общества и государства от разного рода угроз. (Ст.1). В действующем Федеральном законе от 28.12.2010 № 28-ФЗ «О безопасности»⁴ определения не дается, что вполне оправдано с нашей точки зрения. Важно также, что нет и не было синхронизации разнообразных понятий «безопасность» в российском законодательстве⁵. Такому подходу можно найти объяснение в научной литературе.

В теоретических публикациях по вопросам определения безопасности пишут о двух различных направлениях изучения безопасности: безопасности как феномена и обеспечения безопасности. Как правило, большинство работ посвящено разработке подходов к обеспечению безопасности, т.е. определению наиболее эффективных методов и средств решения практических задач. «Эта ситуация приводит к тому, что специалисты, рассуждая о безопасности, часто говорят только о конкретных прикладных понятиях: государственная, экономическая, информационная безопасность и т.д.»⁶

В действующем Федеральном законе «О безопасности» применен сугубо практический подход: за основу взято именно обеспечение безопасности. Определения безопасности как феномена в этом законе нет. В статье 1 Федерального закона «О безопасности»⁷ дается определение предмета регулирования как регулирование основных принципов и деятельности по обеспечению безопасности вообще и всех ее видов: общественной безопасности, безопасности личности, экологической безопасности и иных ви-

¹Алексеев С.С. Общая теория права: курс лекций: в 2-х томах. М. - 1982. Т.2 С. 267

²Маршакова Н.Н. Юридическая техника: понятие, виды, средства, основные функции и значение // Юридическая техника.- 2007. № 1. С. 52-59

³Ведомости СНД и ВС РФ от 9.04.1992 № 15 Ст. 769

⁴СЗ РФ от 03.01.2011, № 1 Ст.2

⁵Елфимова О.С. Национальная безопасность в теории и законодательстве России// LexRussica. - 2016. № 10. С. 15-27

⁶Диев В.С. Некоторые концептуальные подходы к определению понятия «безопасность»//Вестник НГУ. Серия: Философия. - 2007. Том. 5, выпуск 1 С. 65-68

⁷СЗ РФ от 03.01.2011, № 1 Ст.2

дов безопасности. Таким образом, юридическая техника действующего законодательства о безопасности диктует единообразный прикладной подход к нормативным актам: предмет регулирования формулируется как обеспечение безопасности.

Феномен «безопасность», абстрактное понятие «безопасность», находится вне поля зрения законодателя и акцент смещен на «обеспечение безопасности». Законодательное регулирование за счет такого подхода более конкретно и решает практические задачи, а значит потенциально более эффективно и качественно, ведь именно за декларативность и описательность часто критикуют российское законодательство. Бездействие законов связывается с низким их качеством. Законы пресыщены пожеланиями, декларациями, описаниями. Невысокий уровень многих законов, поспешность в изменении и даже в отмене, рассогласованность с программами реформ ведут к утрате престижа законодательства в обществе.⁸

Практический и даже прикладной подход образует необходимые для правового регулирования связи в предметах. Например, касательно финансовой безопасности формируется иерархическая взаимозависимость «обеспечение национальной безопасности – обеспечение экономической безопасности – обеспечение финансовой безопасности». Бесполезно пытаться обеспечить финансовую безопасность вне экономической безопасности и наоборот.⁹

Разница между подходом законодателя к безопасности как к феномену и практический подход, когда предметом регулирования выбирают обеспечение безопасности, наглядно демонстрирует значение юридической техники как правового средства, а также насколько важно правильно подобрать необходимые приемы.¹⁰ Особенно в тех случаях, когда сам предмет регулирования формируется не только социальной жизнью, но и приемами юридической техники.

Прикладной подход к правовому регулированию вопросов безопасности в динамично меняющемся мире оправдан и с точки зрения сохранения стабильности законодательства. В новейших изданиях о юридической технике можно прочитать, что «эффективность закона, его стабильность зависят от следующих факторов. Во-первых, стабильность законодательства зависит от устойчивости и авторитета власти. Во-вторых, стабильность закона базируется на государственном обеспечении действия закона, поскольку условия действия и претворения в жизнь положений закона создает прежде всего государство. В-третьих, имплементация общепризнанных принципов международного права также положительно сказывается на стабильности законодательства. В-четвертых, важную роль играет технико-юридическое качество закона.¹¹

Здесь нужно отметить, что оценить нормативный акт как стабильный или нестабильный не так просто, как может показаться. Для целого ряда современных отраслей законодательства – таких как финансовое, информационное право сложно представить нормативные акты с вековой историей. В гражданском праве возможно существование, например, такого акта как Положение о чеках, которое утверждено Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 06.11.1929 «Об утверждении Положения о чеках»¹², изменения, к которому были внесены только Постановлением Совмина СССР от 25.10.1986 № 1272. Положение о чеках применяется и сейчас в части, не противоречащей нормам Гражданского ко-

⁸Концепция стабильности закона. Серия «Конфликт закона и общества». М.: «Проспект». - 2000.с. 19; Талапина Э. Публичное право и экономика. Курс лекций. М. - 2011;

⁹Кудряшова Е.В. Финансовая безопасность в иерархии целей стратегического планирования в Российской Федерации// Право. Журнал Высшей Школы Экономики. - 2019. № 2 С. 124-138;

Кудряшова Е.В. Законопроектная деятельность в области государственного планирования: комментарий //Юридический мир. - 2010. № 1. С. 46-49;

¹⁰ Правовые средства обеспечения финансовой безопасности: монография. Отв. Ред. Кучеров И.И., Поветкина Н.А. М. - 2019.

¹¹ См. Юридическая техника: Учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти/ Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Под ред. Хабриевой Т.Я. и Власенко Н.А. М.: Эксмо. - 2009. с. 10-11

¹²СПС «Консультант»

декса РФ. Разный уровень стабильности вытекает также из более общих характеристик предмета регулирования: для регулирования частных отношений, где содержание интересов индивидуумов сохраняется более или менее неизменным в течение десятилетий, и для публично-правовой сферы регулирования, в центре которого находятся очевидно более подвижные публичные интересы необходимо говорить о разном подходе к стабильности.

Правовое регулирование разных видов безопасности тяготеет к публичному праву и защите публичных интересов. К этому добавляется постоянно меняющиеся угрозы и противоположное им состояние защищенности. В этой связи обеспечение безопасности как предмет регулирования закладывает определенный запас стабильности нормативно-правовых актов.

Следует отметить разницу в динамике развития представлений о финансовой, информационной, экологической безопасности и представлений о национальной безопасности. Требуется максимально гибкое правовое регулирование обеспечения отдельных видов безопасности: информационной, финансовой, экологической и аналогичных им динамичных видов, заранее ориентированное на нестабильность представлений о них, и в то же время, должна сохраняться связь с регулированием национальной безопасности, которое более консервативно.

Как мы уже отметили безопасность – это не объективное явление, которое само по себе создается представлениями в обществе о ней на основе социальных изменений (яркий пример – массовое использование новых средств связи, изменившее общество). Одновременно, представления о безопасности формируются достижениями научно-технического прогресса, которые перетекают в социальные нормы. Из этого вытекает два важных соображения.

Во-первых, юридическая техника как средство обеспечения безопасности должна отвечать требованиям времени и развитию общественных отношений.¹³ Юридическая техника нормативных актов об обеспечении безопасности должна отвечать уровню правовой грамотности, который, в конечном счете, определяет выбор конкретных приемов и подходов в нормативных актах.¹⁴ Необходимо не только создать качественный нормативный акт, но и подготовить почву для его успешной реализации¹⁵. Качество нормативных актов зависит от уровня правовой грамотности законодателя¹⁶ и правоприменителя и тут мы переходим к второму соображению.

Связь представлений о безопасности с достижениями научно-технического определяет, что в большинстве случаев юридическая техника базируется на технических нормах. В качестве иллюстрации здесь можно привести правила пользования техникой, технические регламенты, технические описания, технические описания научных достижений (экологические нормы), объективные законы, модели и показатели экономики¹⁷. Технические нормы и научные представления создают еще один уровень норм, который стоит

¹³Поветкина Н.А., Кудряшова Е.В. Финансовая грамотность и устойчивое развитие в цифровую эпоху (правовое измерение). Монография. М. - 2020;

¹⁴Поветкина Н.А., Кудряшова Е.В. Финансовая грамотность в фокусе права// Журнал российского права. - 2019. № 3. С. 117-128;

¹⁵Кудряшова Е.В. Пробелы в правовом регулировании государственного планирования//Пробелы в российском законодательстве. - 2008. № 2. С. 62-63; Кудряшова Е.В. Налоговые последствия сделки секьюритизации (Дело ОАО НБ «Траст»)//Налоги и финансовое право. - 2014 № 5. С. 163-16; Голубков М. Кудряшова Е.В. Проблемы возврата активов кредитной организации в процессе банкротства: особые основания недействительности сделок //Хозяйство и право. - 2005. № 5 С. 68-72;

¹⁶Шохин С.О. Кудряшова Е.В. Независимые экономические советы в управлении экономикой //Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2018. № 3. С. 107-112; Леднева Ю.В. Планирование публичных финансов как условие обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации//Финансовое право. - 2018. № 11. С. 7-11;

¹⁷Кудряшова Е.В. Проблемы техники налогового стимулирования обеспечения кибербезопасности для малого и среднего бизнеса //Финансы и кредит. - 2019. № 3 С. 609-61;

между предметом регулирования (общественными отношениями по поводу безопасности) и правовыми нормами.

Технические нормы отражаются на юридической технике норм об обеспечении безопасности. Юридическая техника опосредует уже найденные приемы в технических нормах. Решение, опирающееся на данные других наук, в подавляющем большинстве случаев, необходимо переводить на юридический и преобразовывать в юридические категории. Юридическая трансформация заключается в том, что формирование модели поведения определяет права и обязанности участников правоотношения, реализация которых призвано обеспечить реализацию модели. Трансформировать в правовых нормах требования экономических и иных законов сложнее, чем просто включить в норму права экономического или технического решения.¹⁸ Сначала нужно найти технические приемы обеспечения безопасности, воплотить их в техническом регулировании, а затем подобрать необходимые приемы юридической техники. Изъяны в технических нормах или их отсутствие практически парализуют законотворчество.

Широкий подход к юридической технике включает в себя не только нормотворчество, но и процесс организации нормотворчества. Здесь обнаруживается еще одна проблема, которая касается не только безопасности, но и любых других норм, регулирующих сферы, где нужны глубокие специальные знания.

Законодательная власть не всегда осознанно одобряет сложные по содержанию документы, подготовленные специалистами или исполнительной властью. В правовой науке ставился вопрос о реальной и номинальной роли законодателя в принятии нормативных актов и обсуждалась технократическая тенденция. Проблема существует давно, о ней писали еще в середине XX века: было отмечено монопольное владение органами федеральной бюрократии США информацией по многим сложным объектам законотворчества Капитолия и Конгресс оказывается в полностью зависимом положении от информационного обеспечения и экспертной оценки технических органов федеральной администрации.¹⁹ Такое положение вещей сохраняется и теперь.²⁰ Как мы видим, проблема характерна не только для России, но и для других государств. Сложный предмет правового регулирования ставит представительную власть в зависимость от исполнительной власти, подготовившей законопроект, или от специалистов, работавших над текстом будущего нормативного акта. Социальная значимость вопросов безопасности создает дополнительные рычаги давления на законодателей. Отчасти прикладной подход, требующий обеспечить безопасность, сглаживает и эту проблемы сложного технического содержания норм.

Итак, с точки зрения юридической техники законодательства для обозначения предмета правового регулирования предпочтительным является термин «обеспечение безопасности», который ближе к реализации прикладных целей, нежели безопасность как таковая. Прикладной подход, который сконцентрирован на требовании обеспечить безопасность, не углубляясь в абстрактные определения феномена безопасности, позволяет отчасти избежать целого ряда проблем, о которых мы сказали выше.

Литература

1. Алексеев С.С. Общая теория права: курс лекций: в 2-х томах. М.1982. Т.2 С. 267
2. Голубков М. Кудряшова Е.В. Проблемы возврата активов кредитной организации в процессе банкротства: особые основания недействительности сделок //Хозяйство и право. - 2005. № 5 С. 68-72;

¹⁸Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юридическая литература. - 1974, с. 68

¹⁹Мишин А. А. Принцип разделения властей. М.: Наука. - 1984. С. 146. Кудряшова Е.В. Законопроектная деятельность в области государственного планирования: комментарий //Юридический мир. 2010. № 1. С. 46-49;

²⁰Шашкова А.В. Конституционное право зарубежных стран. 2-е изд. Учебник. - 2017

3. Диев В.С. Некоторые концептуальные подходы к определению понятия «безопасность»//Вестник НГУ. Серия: Философия. - 2007. Том. 5, выпуск 1 С. 65-68;
4. Елфимова О.С. Национальная безопасность в теории и законодательстве России// LexRus-sica. - 2016. № 10. С. 15-27
5. Концепция стабильности закона (серия «Конфликт закона и общества»). М.: «Перспект». - 2000.
6. Кудряшова Е.В. Законопроектная деятельность в области государственного планирования: комментарий //Юридический мир. - 2010. № 1. С. 46-49;
7. Кудряшова Е.В. Налоговые последствия сделки секьюритизации (Дело ОАО НБ «Траст»)//Налоги и финансовое право. - 2014 № 5. С. 163-16;
8. Кудряшова Е.В. Пробелы в правовом регулировании государственного планирования//Пробелы в российском законодательстве. - 2008. № 2. С. 62-63;
9. Кудряшова Е.В. Проблемы техники налогового стимулирования обеспечения кибербезопасности для малого и среднего бизнеса //Финансы и кредит. - 2019. № 3 С. 609-617;
10. Кудряшова Е.В. Финансовая безопасность в иерархии целей стратегического планирования в Российской Федерации// Право. Журнал Высшей Школы Экономики. - 2019. № 2 С. 124-138 (РИНЦ, ISI, WebofScience);
11. Кучеров И.И. Государственная налоговая политика: цели и методы осуществления // Финансовое право. - 2005. № 4. С. 4-5;
12. Леднева Ю.В. Планирование публичных финансов как условие обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации //Финансовое право. - 2018. № 11. С. 7-11
13. Леднева Ю.В. Проблемы систематизации бюджетного законодательства Российской Федерации //Финансовое право. - 2019. № 1.С. 19-23
14. Маршакова Н.Н. Юридическая техника: понятие, виды, средства, основные функции и значение //Юридическая техника. - 2007. № 1. С. 52-59
15. Мишин А.А. Принцип разделения властей. М.: Наука. - 1984.
16. Поветкина Н.А., Кудряшова Е.В. Финансовая грамотность в фокусе права// Журнал российского права. - 2019. № 3. С. 117-128;
17. Поветкина Н.А., Кудряшова Е.В. Финансовая грамотность и устойчивое развитие в цифровую эпоху (правовое измерение). Монография. М. - 2019;
18. Правовые средства обеспечения финансовой безопасности: монография. Отв. Ред. Кучеров И.И., Поветкина Н.А. М. - 2019.
19. Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография /Отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП. - 2018;
20. Талапина Э. Публичное право и экономика. Курс лекций. М. - 2011.
21. Тихомиров Ю.А. Юридическая техника – инструмент правотворчества и правоприменения //Юридическая техника. М. - 2007. № 1. С. 12-15
22. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юридическая литература. - 1974, с. 68;
23. Шашкова А.В. Конституционное право зарубежных стран. 2-е изд. Учебник. - 2017
24. Шохин С.О. Кудряшова Е.В. Независимые экономические советы в управлении экономикой // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2018. № 3. С. 107-112;
25. Юридическая техника: Учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти/ Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Под ред. Хабриевой Т.Я. и Власенко Н.А. М.: Эксмо. - 2009. с. 10-11

Сведения об авторе

Кудряшова Екатерина Валерьевна, доцент, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Адвокат АПМО, +7495 719 70 00 ev_kudryashova@inbox.ru