

УДК 34.06

ПРОБЛЕМЫ ОБУЧЕНИЯ СТУДЕНТОВ-ЮРИСТОВ ТЕХНИКЕ АНАЛИЗА НОРМАТИВНЫХ АКТОВ

Миндзаев Марат Айдарукович,

канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой теории государства и права,

e-mail: ecolog77@rambler.ru,

ЧОУ Владикавказский институт управления

Понимание смысла отдельной правовой нормы, а тем более, нормативного акта в целом, может оказаться для студентов и практикующих юристов серьезной проблемой. Как правильно использовать филологическое, телеологическое, историко-политическое толкование при осмыслении отдельного правового предписания иллюстрируется на примере статей Кодекса РФ об административных правонарушениях. Гораздо труднее осмыслить целый нормативный акт, особенно, если перед собой ставится задача не просто его запомнить, а понять, какие цели ставил перед собой законодатель (миссия акта), нет ли скрытых дефектов в связях данного акта с ранее принятыми, нет ли лагун в процедуре реализации акта, прописаны ли стимулы правоприменения. Первая задача – определить миссию документа, поскольку конструкция акта производна от объекта регулирования. Дальнейшие способы анализа различаются в зависимости от этого. Но общая схема едина: как компьютерная программа будет работать, если правильно выстроен алгоритм и верно подобраны операторы, так и закон сможет реально работать, если отсутствуют противоречия с остальным законодательством, нет внутренних пробелов, двусмысленностей. Способы преодоления типичных задач рассматриваются в настоящей статье на примере ряда российских законов.

Ключевые слова: юридическая техника, обучение студентов, толкование законов, анализ правового предписания, анализ нормативного акта, миссия закона, субъекты права, действия, сроки, формы, алгоритм, сфера регулирования

PROBLEMS OF TRAINING LAW-STUDENTS THE TECHNIQUE OF REGULATIONS ANALYSIS

Mindzaev M.A.,

candidate of legal sciences, Associate Professor, head of chair of theory and history of state and law,

ecolog77@rambler.ru,

Institute of Management, Vladikavkaz

Understanding the meaning of a particular legal norm, and even more so, the normative act as a whole, it can be a serious problem for students and practicing lawyers. How to correctly use philological, teleological, historical and political interpretation when understanding a particular legal prescription is illustrated by an example articles of the Code of administrative offences of the Russian Federation. It is much more difficult to comprehend the whole normative act, especially if the task is not just to remember it, but to understand what goals the legislator set for himself (I mean the mission of the act). It is necessary to understand whether there are hidden defects in the relations of this act with previously adopted ones, whether there are gaps in the procedure for implementing the act, whether there are incentives for law enforcement. This article describes ways to overcome typical problems on the example of a number of Russian laws.

Keywords: legal technique, teaching students, interpretation of laws, analysis of the legal requirement, analysis of the law, subject of law, actions, terms, forms, algorithm, scope of regulation

DOI 10.21777/2587-9472-2019-4-35-38

Интересующая нас проблема имеет не только познавательное значение, интересна не только преподавателям, ищущим наиболее эффективные способы преподнесения материала студентам, но в первую очередь должна быть актуальна для законодателя, ибо демонстрирует системные огрехи отечественной модели правотворчества [4].

Далее пойдет изложение двух (из многих) аспектов проблемы: анализ отдельного правового предписания, статьи закона и техника изучения целого документа, нормативного акта, закона.

Что, казалось бы, может быть проще текста отдельно взятой статьи? Если не все понятно, то знай себе, применяй широко известные всякому первокурснику способы толкования: расширительный, буквальный или ограничительный, системный, исторический, телеологический, грамматический, да мало ли их! Но, как показывает практика, не всегда бывает понятно, как именно их применять, и приходится находить какие-то новые или малоиспользуемые приемы [1]. В качестве примера можно привести диспозицию статьи 14.9.1. КоАП РФ:

«Статья 14.9.1. Нарушение порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства:

1. Действия (бездействие) должностных лиц федеральных **органов** исполнительной власти, **органов** государственной власти субъектов Российской Федерации, **органов** местного самоуправления либо иных осуществляющих функции указанных **органов** или **организаций, организаций**, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при осуществлении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, **процедур**, включенных в исчерпывающие перечни **процедур** в сферах строительства, обжалование которых предусмотрено антимонопольным законодательством Российской Федерации, и которые выражены в нарушении установленных сроков осуществления **процедур** либо в предъявлении требования осуществить **процедуру**, не включенную в исчерпывающий перечень **процедур** в соответствующей сфере строительства, за исключением случаев, предусмотренных статьей 5.63 настоящего Кодекса».

Чтобы понять смысл статьи нужно долго пробираться сквозь «забор органов», а затем «частокол процедур» (выделено полужирным курсивом), причем, с точки зрения стилистики русской речи абсолютно недопустимо дважды подряд употреблять слово «органов», а затем так же дважды слово «организаций». Гораздо яснее было бы выразить мысль примерно так:

- при выдаче разрешений на строительство и вводе в эксплуатацию сооружений запрещается изменять сроки, прописанные в правовых нормах или произвольно усложнять процедуру, вводя дополнительные требования к застройщикам. Далее через запятую или точку с запятой можно уточнять субъектный состав статьи, перечислять исключения, но статья уже выглядит совершенно иначе: с первой строки ясно кому и что запрещается делать.

Достаточно ли предложенного? Категорически нет, ибо без осмысления сферы регулирования данной статьи, без знания практики реализации данных отношений может возникнуть иллюзия правильности регулирования. А как на самом деле?

На самом же деле эту статью с санкцией «*влекут предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей*» иначе как издевательством назвать нельзя. Зачем, спрашивается, чиновнику произвольно изменять процедуру и затягивать сроки рассмотрения, как не наживы для? Примерно десятикратная разница в цене квадратного метра жилья в провинции и в столице (в среднем 40 000 против 350 000 руб.) получается не из-за более дорогого транспорта, кирпича или рабочей силы (разница в стоимости здесь есть, но не очень велика), а вследствие коррупции. Поэтому наказывать предупреждением недоказанное покушение на получение взятки – это сюжет для М.Е. Салтыкова-Щедрина, но никак не для социального демократического государства.

Итак, громоздкую конструкцию следует упростить, отбросив временно обстоятельства и переформулировать, поставив в начало предложения глагол или запрещаемое (обязываемое) действие. Затем последовательно вводить субъекты, к которым обращена норма, обстоятельства действия последней, исключения. Все это, по сути, и есть филологическое толкование статьи закона. Но не менее важным является последующее критическое осмысление нормы, попытка понять, чем был озабочен законодатель, принимая ее. Здесь следует использовать приемы не только телеологического толкования, но и исторического, и системного.

Теперь об анализе законов в целом (еще раз оговоримся, что наши предложения не универсальны, а пригодны для хотя и обширного пласта, но не всего законодательства). Первое, что следует понять, это миссию закона, которая довольно часто бывает понятна из названия [7]. Хотя иногда случа-

ется так, что думаешь, лучше бы законодатель не был бы столь откровенен, как, например, в случае с федеральным законом «*О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля*». При Советской власти никому и в страшном сне не приснилось бы, что издан закон о том, чтобы охранять население от контролирующих и надзирающих субъектов. Презюмировалась общность интересов аппарата и народа и в особой защите последний не нуждался; противное считалось аполитичным.

В некоторых случаях законодатель избегает подобной ловушки с названием, но попадает в другую, когда просто невозможно бывает понять, зачем документ издан. Например, в 1998 г. был принят закон №30-РЗ «*О горных территориях в Республике Северная Осетия-Алания*», который в 2019 г. был заменен законом №9-РЗ «*О статусе горных территорий в Республике Северная Осетия-Алания*». Кроме деклараций оба закона не содержат ничего – ни запретов, ни предписаний, ни дозволений, только определения и провозглашение целей с отсылкой к правительственным постановлениям. Представляется, что такие документы не должны именоваться законами из-за отсутствия в них регулятивного потенциала [5].

Вернемся к миссии. В соответствии с классификациями правовых предписаний по различным основаниям законы тоже могут быть подразделены на в основном запрещающие (их не так много, например УК РФ, КоАП РФ, Федеральный закон №15-ФЗ «*Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака*»), в основном обязывающие (НК РФ), в основном управомочивающие (о выборах, о митингах), в основном процедурные (процессуальные), о льготах, о статусах различных лиц и организации и так далее. Полная классификация нормативных актов, из которых одних федеральных законов (не считая законов заплаточных) более 600 – предмет отдельного исследования.

Если с кодексами все более или менее понятно (частотность их применения неизмеримо выше, чем иных актов парламента), то иные документы могут исследоваться в такой последовательности. Прежде всего, определяется субъектный состав. Например, закон от 19.06.2004 №54-ФЗ «*О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях*» обращен к организаторам и участникам публичных мероприятий, должностным лицам органов, осуществляющих согласование публичных мероприятий, уполномоченному представителю органа исполнительной власти, а также к сотрудникам полиции. Далее в законе отыскиваются права и обязанности этих субъектов. В отличие от закона «*О полиции*» или *Конституции РФ*, где описывается статус граждан или полицейских в полном объеме, здесь их права описаны ситуационно и «процессуально», поскольку закон в основном несет процедурную нагрузку. То есть в законе описываются пошагово их действия в определенной ситуации. Следующий процедурный момент – сроки, они тоже обнаруживаются в тексте без труда. И еще один процессуальный момент – формы, в которые облакаются действия, или документы. Выделение всех этих составляющих: субъекты – их действия, сроки, формы – позволяет понять алгоритм действий всех участников отношений. Документ становится понятным (при первом приближении).

А дальше начинается критический анализ: поскольку законодатель загоняет в жесткие временные рамки организаторов митингов, то насколько это демократично и какие есть легальные возможности их обойти и провести публичное мероприятие, скажем завтра? Далее, чем обеспечиваются жесткие запреты, есть ли охраняющие их статьи в КоАП, например? Есть, конечно. А не противоречат ли полномочия полиции тем, что записаны в главном законе о полиции? Тоже нет, не противоречат. Разбор окончен. Но так легко, «в уме», можно разобрать лишь небольшой документ. Более объемный, скажем, закон о выборах, так легко не удастся разложить по полочкам, подтверждением чему является многократное дополнение главы 5 КоАП РФ, охраняющей избирательные права граждан.

Здесь мы подходим к очень важному вопросу: необходимо использовать возможности компьютера для того, чтобы препарировать каждый новый нормативный акт, установить его непротиворечивость с остальными правовыми документами. Как это реализовать?

Ответы на поставленные вопросы даст исследование, контуры которого обозначены в наших статьях [2; 3; 6]. Пересказывать статьи нет смысла. Но в самом общем виде они являются продолжением данной статьи, где говорится о возможностях использования программных средств для анализа каждого принимаемого закона, на предмет определения возможных препятствий для его реализации или отсутствия таковых [8].

Список литературы

1. *Бошно С.В.* Толкование норм права // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tolkovanie-norm-prava-1/viewer> (дата обращения: 12.03.2020).
2. *Гамаонов В.Г., Миндзаев М.А.* Структурный анализ системы законодательства с целью выявления типовых нормативно-правовых актов с положительными и отрицательными признаками. // Бюллетень Владикавказского института управления. – 2010. – № 34. – С. 159–174.
3. *Гамаонов В.Г., Миндзаев М.А.* О методологических вопросах и компьютерной реализации формализованного описания нормативных правовых актов // Бюллетень Владикавказского института управления. – 2010. – №34. – С. 128–158.
4. *Клочкова А.В., Шаронова А.А.* Использование инновационных технологий в целях повышения эффективности учебного процесса. // Вестник Московского университета. Серия 11 Право. – 2015. – №3. – С. 73–83.
5. *Миндзаев М.А.* Применение формально-юридического метода к толкованию закона «О горных территориях в Республике Северная Осетия–Алания» Тезисы: материалы VI-й Международной конференции «Инновационные технологии для устойчивого развития горных территорий». – Владикавказ, 2007. – С. 127–128.
6. *Миндзаев М.А., Цховребова К.А.* Методика анализа текста закона в целях определения его алгоритма // Бюллетень Владикавказского института управления. – 2009. – №31. – С. 51–63.
7. *Малюгин С.В.* Категория “смысл закона” в юриспруденции: юридическая практика – догма – теория // Государство и право. – 2018. – № 10. – С. 50–60.
8. *Ромашов Р.А., Панченко В.Ю.* Цифровое государство (digital state) – концептуальное основание глобального мирового порядка // Государство и право. – 2018. – № 7. – С. 99–109.
9. *Сауляк О.П.* Сильное государство в современной России: проблемы и перспективы развития // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 2: Юридические науки. – 2016. – № 2 (9). – С. 21–27.

References

1. *Boshno S.V.* Tolkovanie norm prava // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tolkovanie-norm-prava-1/viewer> (data obrashcheniya: 12.03.2020).
2. *Gamaonov V.G., Mindzaev M.A.* Strukturnyj analiz sistemy zakonodatel'stva s cel'yu vyyavleniya tipovyh normativno-pravovyh aktov s polozhitel'nymi i otricatel'nymi priznakami // Byulleten' Vladikavkazskogo instituta upravleniya. – 2010. – №34. – S. 159–174.
3. *Gamaonov V.G., Mindzaev M.A.* O metodologicheskikh voprosah i komp'yuternoj realizacii formalizovannogo opisaniya normativnyh pravovyh aktov // Byulleten' Vladikavkazskogo instituta upravleniya. – 2010. – № 34. – S. 128–158.
4. *Klochkova A.V., Sharonova A.A.* Ispol'zovanie innovacionnyh tekhnologij v celyah povysheniya effektivnosti uchebnogo processa. // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11 Pravo. – 2015. – №3. – S. 73–83.
5. *Mindzaev M.A.* Primenenie formal'no-yuridicheskogo metoda k tolkovaniyu zakona «O gornyh territoriyah v Respublike Severnaya Osetiya–Alaniya» Tezisy: materialy VI-j Mezhdunarodnoj konferencii «Innovacionnye tekhnologii dlya ustojchivogo razvitiya gornyh territorij». – Vladikavkaz, 2007. – S. 127–128.
6. *Mindzaev M.A., Ckhovrebova K.A.* Metodika analiza teksta zakona v celyah opredeleniya ego algoritma // Byulleten' Vladikavkazskogo instituta upravleniya. – 2009. – №31. – S. 51–63.
7. *Malyugin S.V.* Kategoriya “smysl zakona” v yurisprudencii: yuridicheskaya praktika – dogma – teoriya // Gosudarstvo i pravo. – 2018. – №10. – S. 50–60.
8. *Romashov R.A., Panchenko V.Yu.* Cifrovoe gosudarstvo (digital state) – konceptual'noe osnovanie global'nogo mirovogo poryadka // Gosudarstvo i pravo. – 2018. – №7. – S. 99–109.
9. *Saulyak O.P.* Sil'noe gosudarstvo v sovremennoj Rossii: problemy i perspektivy razvitiya // Vestnik Moskovskogo universiteta im. S.Yu. Vitte. Seriya 2: Yuridicheskie nauki. – 2016. – № 2 (9). – S. 21–27.