

На правах рукописи

Соколова Мария Анатольевна

**Выявление и устранение дефектов
нормативных правовых актов
в механизме правотворчества**

12.00.01 – Теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Автореферат диссертации на соискание
ученой степени кандидата
юридических наук

Москва – 2018

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

Научный руководитель: **Липень Сергей Васильевич**
доктор юридических наук, доцент

Официальные оппоненты: **Арзамасов Юрий Геннадьевич**
доктор юридических наук, профессор,
заместитель заведующего кафедрой
теории и истории права Национального
исследовательского университета «Высшая
школа экономики»

Лисюткин Александр Борисович
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры теории государства и
права федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего образования «Саратовская
государственная юридическая академия»

Ведущая организация Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Владимирский государственный
университет имени Александра Григорьевича
и Николая Григорьевича Столетовых»

Защита состоится «24» октября 2018 года в 14:30 на заседании диссертационного совета Д 212.123.02, созданного на базе Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, 125993, ул. Садовая-Кудринская, дом 7, стр. 22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» <https://msal.ru/upload/main/00dissler/2016/Sokolova/Sokolova%20Текст%20диссертации.PDF>

Автореферат разослан « _____ » _____ 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор

А. В. Корнев

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Интенсивное развитие и усложнение экономических, политических, социальных и иных общественно значимых отношений, появление новых сфер жизнедеятельности, провозглашение человека, его прав и свобод высшей ценностью привели к возрастанию роли качества правового регулирования и в тоже время к увеличению количества различных недостатков в нормативных правовых актах.

Проблема совершенствования законодательства неоднократно находила свое отражение в отчетах, концепциях, программных документах. В 2013 году по решению Совета законодателей при Федеральном Собрании РФ был подготовлен отчет о двадцатилетнем развитии российского законодательства в русле новой Конституции РФ¹. В данном документе большое внимание было уделено структуре современного законодательства, совершенствованию законодательного процесса, обозначены основные ориентиры развития государства и права.

В 2014 году был принят федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ», закрепивший принципы, задачи стратегического планирования, виды документов, посредством создания которых реализуется системный подход к перспективному развитию как отдельных важных сфер жизнедеятельности, так и государства и права в целом².

В 2015 году в свет вышли научные концепции развития российского законодательства, в которых были сформулированы рекомендации по

¹ См.: Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации / отв. ред. А. А. Клишас, В. Н. Плигин. М., 2013.

² См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. № 146. 03.07.2014.

совершенствованию качества правотворческой деятельности с учетом стоящих перед обществом и государством социально-экономических задач³.

Отдельные направления долгосрочного развития права, в том числе законодательства, правотворческой деятельности обозначены в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»⁴. В частности, указывается на высокую роль развития демократических институтов, в том числе посредством их включенности в правотворческий процесс, отмечается необходимость совершенствования правового обеспечения важных сфер жизнедеятельности.

Об актуальности исследуемой проблематики свидетельствуют и статистические данные органов прокуратуры. За 2017 год в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокуратурой было принесено 399675 протестов на незаконные правовые акты⁵.

Проблема дефектов в праве неоднократно становилась предметом изучения ученых-правоведов, что также подтверждает значимость и востребованность избранной проблематики. Содержащиеся в научной литературе предложения по предупреждению, выявлению и устранению дефектов касались либо конкретной отрасли права, либо отдельных несовершенств законодательства (таких как пробелы, коллизии, правотворческие ошибки и другие). Следует отметить, что среди исследователей нет единства относительно понимания сущности категории «дефект», типологии дефектов, предлагаемых ими способов выявления и

³ См.: Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд. доп и перераб. / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, А. И. Абрамова и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М: Юриспруденция, 2015.

⁴ См.: «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017)) // Собрание законодательства РФ. 24.11.2008. № 47. ст. 5489.

⁵ См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь – декабрь 2017 года. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/> (Дата обращения: 11.03.2018).

устранения дефектов. В тоже время попытки борьбы с отдельными разновидностями дефектов нормативных правовых актов посредством тех или иных мер не способствуют системному совершенствованию законодательства, так как представляют собой не что иное, как попытки воздействия на последствия явления при игнорировании причин, его порождающих.

Качество нормативного правового акта во многом обусловлено содержанием правотворческой деятельности, в частности, наличием в ней системы процедур, позволяющих предупредить, выявить и устранить дефекты нормативных правовых актов, обеспечив соблюдение требований юридической техники. В последние годы правотворческая деятельность подверглась изучению многими учеными-юристами, особое внимание было уделено механизму правотворчества, в тоже время деятельность по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов как самостоятельный важный элемент механизма правотворчества не получила должного осмысления и освещения.

Всё вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что назрела теоретическая и практическая потребность в тщательном исследовании деятельности по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов – это способствует системному совершенствованию законодательства, станет импульсом для углубленного отраслевого изучения отдельных дефектов.

Ещё одним аргументом, подтверждающим практическую необходимость исследования деятельности по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов, является наличие множества законопроектов, общественных инициатив, направленных на совершенствование нормативных правовых основ требований, предъявляемых к нормативному правовому акту, на внедрение отдельных процедур по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов.

Степень научной разработанности темы. В процессе работы над диссертацией были использованы наработки и развиты идеи российских и зарубежных ученых, так или иначе затрагивающие предмет нашего исследования. Различные аспекты проблемы дефектов в праве были затронуты многими правоведами. Отраслевые дефекты были исследованы, в частности, такими авторами как С. А. Авакьян, М. А. Жильцов, Е. И. Кисличенко, Н. И. Хлуденева. Отдельные недостатки законодательства становились предметом изучения В. М. Баранова, Н. А. Власенко, В. В. Лазарева, А. Б. Лисюткина, И. А. Муравьева, Л. В. Половой, Л. А. Чуваковой и других. Общетеоретический анализ дефектов нормативных правовых актов, предложения по их устранению мы находим в работах Н. А. Гущиной, М. А. Заниной. Комплексное исследование дефектов нормативных правовых актов было проведено О. М. Зуевым. Отдельные процедуры, меры по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов разрабатывались Ю. Г. Арзамасовым, Н. Н. Ковтуном, А. В. Малько, Н. И. Матузовым, Я. Е. Наконечным, П. А. Олем.

Требования юридической техники, категория «качество» становились предметом осмысления М. Л. Давыдовой, В. В. Игнатенко, Т. В. Кашаниной, Д. А. Керимова, А. В. Парфенова, И. Л. Петровой, С. В. Полениной, В. М. Сырых, Ю. А. Тихомирова, В. И. Червонюка, А. Ф. Черданцева, В. В. Черникова.

Большой диапазон мнений присущ проблеме осмысления правотворческой деятельности, в частности механизма правотворчества. Она нашла свое отражение в трудах С. С. Алексеева, С. В. Афанасьева, Р. Б. Головкина, В. Н. Карташова, С. А. Комарова, А. В. Корнева, С. В. Липеня, Е. А. Петровой, С. В. Синюкова.

Все вышеперечисленные труды составили теоретическую базу исследования. В тоже время необходимо отметить, что обозначенная нами проблематика до сих пор не становилась предметом самостоятельного

изучения в рамках диссертационных и монографических исследований на общетеоретическом уровне.

Объектом диссертационного исследования выступает механизм правотворчества, представляющий собой совокупность взаимосвязанных друг с другом этапов, в рамках которых осуществляется подготовка, создание и оценка действия нормативного правового акта.

Предметом исследования являются закономерности деятельности по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов как самостоятельный элемент механизма правотворчества.

Цель и задачи исследования. С учетом научного и практического значения проблемы целью диссертационного исследования является разработка и совершенствование с учетом объективно складывающихся условий и потребностей направлений деятельности по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов, а также определение роли и предназначения этой деятельности в механизме правотворчества.

В процессе работы для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- выявить закономерности развития взглядов на качество, несовершенство нормативных правовых актов, а также на способы предупреждения, выявления и устранения дефектов нормативных правовых актов;
- уяснить составляющие категорий «качество нормативного правового акта» и «дефект нормативного правового акта» на основе анализа существующих в юридической науке подходов;
- раскрыть основные требования юридической техники, предъявляемые к нормативному правовому акту; изучить встречающиеся на практике нарушения вышеназванных требований;

- определить назначение и роль деятельности по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов в механизме правотворчества;
- выявить и исследовать объективные и субъективные причины возникновения дефектов нормативных правовых актов;
- с учетом причин возникновения дефектов разработать и усовершенствовать существующие направления деятельности по предупреждению дефектов нормативных правовых актов в процессе основного правотворчества;
- с учетом причин возникновения дефектов разработать и усовершенствовать существующие направления деятельности по выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов в процессе дополнительного правотворчества.

Методологическая основа исследования. Методологическую основу исследования составил общенаучный диалектический метод. Механизм правотворчества, деятельность по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов как элемент механизма правотворчества рассмотрены в тесной взаимосвязи с другими правовыми явлениями, такими как юридическая практика, правовая политика, правовая культура. Комплекс процедур, осуществляемых в рамках деятельности по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов предложен с учетом сущности и характера причин, их порождающих. В процессе уяснения природы и сущности базовых категорий исследования, таких как «механизм правотворчества», «качество нормативного правового акта», «дефект нормативного правового акта» и других нами использовались логические методы. При характеристике отдельных мер и процедур по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов применялись такие методы, как метод сравнительного правоведения (большая роль была уделена изучению

зарубежной практики, опыта регионов), метод моделирования, системный, социологический, статистический и другие методы.

Нормативную правовую и эмпирическую базу исследования составили международные правовые акты, нормативные правовые акты Российской Федерации (Конституция РФ, федеральные конституционные законы, кодексы, федеральные законы, подзаконные акты федерального уровня, нормативные правовые акты субъектов РФ, муниципальные нормативные правовые акты, локальные нормативные правовые акты).

Также в ходе написания работы автором активно использовались Постановления и Определения Конституционного Суда Российской Федерации, Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, материалы судебной практики, статьи в периодических изданиях, данные статистических и социологических исследований.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в выявлении взаимообусловленности качества нормативного правового акта и осуществления деятельности по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов в рамках механизма правотворчества; в разработке направлений деятельности по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов на всех этапах механизма правотворчества с учетом существующих объективных и субъективных причин возникновения дефектов.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Развитие научных взглядов на дефекты нормативных правовых актов, на деятельность по их выявлению и устранению в целом следует историческим закономерностям в развитии теории правотворчества и может быть рассмотрено в рамках трех этапов – *докодификационного, кодификационного и современного.*

На *докодификационном этапе* (с древнейших времен до XIX в.) и теории, и практики указывают на такое несовершенство законодательства,

как его *неясность*. Содержание законодательства критике не подвергается – это обусловлено неразвитостью юридической науки, сильной властью правителя, а также господствующей религиозной парадигмой. Дополнительное правотворчество как процесс совершенствования действующего законодательства неизвестно науке и практике, идеи об устранении дефектов нормативных правовых актов не развивались. Совершенное законодательство представлялось делом отдаленного будущего.

В эпоху кодификаций (XIX в.) основным требованием, предъявляемым к законодательству, являлась *полнота* правового регулирования. Однако активно создаваемые в этот период кодексы также содержали в себе *неясности, неполноту и противоречия*. В XIX веке стала осознаваться необходимость постоянного совершенствования действующего законодательства, устранение дефектов нормативных правовых актов начинает рассматриваться как деятельность, осуществляемая в процессе дополнительного правотворчества.

Для *современного этапа* (XX в. – по настоящее время) характерно широкое развитие правотворческой деятельности (как в рамках основного, так и дополнительного правотворчества). В понятийно-категориальный аппарат юриспруденции внедряется новая общетеоретическая категория «дефект», охватывающая все несовершенства права. Продолжается тщательное исследование отдельных дефектов нормативных правовых актов – неясности и неполноты правового регулирования, пробелов, коллизий, правотворческих ошибок и других. Оформляется теория юридической техники, в рамках которой осуществляется комплексная постановка проблемы дефектов нормативных правовых актов. Возникает необходимость в разработке универсальных направлений деятельности по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов.

2. Разработка категорий «качество» и «дефект» нормативного правового акта осуществлялась в юридической науке параллельно.

Современное представление о качестве нормативного правового акта сводится к его соответствию требованиям юридической техники. Данные требования всецело нормативно не закреплены, в тоже время тщательно разработаны и систематизированы юридической наукой.

Современное общетеоретическое осмысление проблемы дефектов нормативных правовых актов представляет собой результат многолетнего исследования отдельных несовершенств права – его неясности, неполноты, пробелов, коллизий, правотворческих ошибок и иных нарушений требований юридической техники. Категория «дефект» обладает большим логическим объемом ввиду отсутствия полного нормативного закрепления требований юридической техники, следовательно, отсутствует четкая граница, что понимать под отклонением от требований. Критерием наличия дефекта нормативного правового акта также выступает его неспособность достигать цели и задач, поставленных перед ним субъектом правотворчества.

3. Требования юридической техники составляют основу содержания категории «качество нормативного правового акта». Требования юридической техники касаются содержания (содержательные правила, логические и языковые правила), формы (структурные правила, реквизитные требования), а также процедуры разработки и принятия нормативного правового акта (процедурные правила). Анализ действующего законодательства, а также практики его реализации позволяет сделать вывод о том, что не все требования юридической техники соблюдаются на практике.

4. Существующие недостатки законодательства обуславливают необходимость совершенствования механизма правотворчества, состоящего из трех этапов – *правообразования, собственно правотворчества и оценки результатов действия нормативного правового акта*. Деятельность по предупреждению, выявлению и устранению дефектов осуществляется на всех этапах механизма правотворчества, обеспечивая создание качественного нормативного правового акта.

Деятельность по предупреждению дефектов нормативных правовых актов осуществляется на этапах правообразования и собственно правотворчества: она призвана как изначально не допустить возникновение дефекта, так и выявить его на стадии разработки проекта нормативного правового акта в рамках основного правотворчества.

Деятельность по выявлению дефектов нормативных правовых актов осуществляется после вступления нормативного правового акта в силу посредством осуществления оценки результатов его действия. Деятельность по устранению дефектов нормативного правового акта осуществляется в рамках дополнительного правотворчества, направлена на ликвидацию выявленного дефекта нормативного правового акта.

Деятельность по выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов представляет собой единую систему действий и процедур, позволяющих установить наличие дефекта, причину его возникновения, и с учетом полученной информации внести соответствующие изменения в законодательство.

5. Направления деятельности по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов разрабатываются на основе *объективных* и *субъективных причин* возникновения дефектов.

Наличие объективных причин возникновения дефектов нормативных правовых актов обусловлено сложностью и изменчивостью действительности, в условиях которой осуществляется правотворческая деятельность различных субъектов правотворчества.

К *объективным причинам* следует отнести:

- сложность и динамизм общественных отношений, подлежащих правовому регулированию;
- многоаспектность правового регулирования, отсутствие четких критериев разграничения правовых и не правовых по своей природе общественных отношений;

- осуществление высокоинтеллектуальной деятельности по формулированию абстрактных норм;
- объективную трудность предвидения развития общественных отношений и отражения этого в правовых нормах.

Наличие субъективных причин возникновения дефектов нормативных правовых актов порождено волей субъектов правотворчества, которые в силу влияния различных факторов не создают условия, необходимые для разработки и принятия качественного нормативного правового акта.

К субъективным причинам следует отнести:

- недостаточную разработанность нормативных правовых основ, закрепляющих базовые требования юридической техники, предъявляемые к содержанию, форме, процедуре разработки и принятия нормативного правового акта;
- недостаточный уровень профессионализма субъектов правотворчества, обусловленный отсутствием их необходимой профессиональной подготовки;
- лоббирование социально невыгодных проектов нормативных правовых актов.

6. Анализ деятельности по предупреждению дефектов нормативных правовых актов позволяет выделить в ней три основных направления:

- совершенствование нормативных правовых основ, закрепляющих базовые требования юридической техники;
- осуществление комплекса мер, направленных на повышение качества профессиональной подготовки субъектов правотворчества;
- разработку системы процедур, обеспечивающих создание качественного нормативного правового акта (посредством совершенствования имеющихся, внедрения новых процедур, а также установления четкой связи между ними).

На этапе правообразования основной задачей субъектов правотворчества является разработка качественной концепции проекта

нормативного правового акта, учитывающей закономерности общественного развития, потребности и объективно складывающиеся условия.

На этапе собственно правотворчества основной акцент делается на качестве текста нормативного правового акта, обеспечиваемого посредством проведения *комплексной экспертизы*, проводимой на базе научного учреждения, и осуществления *оценки регулирующего воздействия*, призванной оценить потенциальную действенность нормативного правового акта на практике.

7. Выявление дефектов нормативных правовых актов осуществляется посредством оценки нормативного правового акта на предмет его соответствия Конституции РФ, а также Конституции или Уставу субъекта РФ; действующему законодательству; мониторинга законодательства и правоприменения; оценки фактического воздействия; правового эксперимента.

Большинство из перечисленных процедур нуждаются в совершенствовании: в частности, необходимо расширить перечень субъектов, наделенных правом принимать участие в той или иной процедуре, уточнить критерии оценки качества нормативного правового акта, расширить сферы реализации процедур, направленных на выявление дефектов.

Устранение дефектов нормативных правовых актов осуществляется посредством признания нормативного правового акта недействующим или неконституционным; развития законодательной инициативы судов, позволяющей судам участвовать в совершенствовании действующего законодательства; кодификации и рекодификации, направленных на тщательную переработку существующего массива действующего законодательства. Огромную роль в устранении дефектов нормативных правовых актов должны играть результаты, полученные в процессе осуществления процедур по выявлению дефектов нормативных правовых актов: они должны служить поводом и ориентиром для совершенствования действующего законодательства.

Теоретическая значимость исследования обусловлена общетеоретическим подходом к рассмотрению сущности, роли и содержания деятельности по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов в механизме правотворчества, что позволяет использовать полученные результаты и выводы при тщательном изучении отдельных разновидностей дефектов.

Результаты и выводы диссертационного исследования будут полезны ученым-юристам различных специальностей при подготовке научных статей, докладов, монографий и диссертаций.

Дидактическая ценность работы определяется тем, что материалы диссертационного исследования могут быть использованы при подготовке учебников, учебно-методических пособий, иных методических материалов, при проведении аудиторных занятий со студентами, подготовке ими различных письменных работ (эссе, рефератов, курсовых и выпускных квалификационных). Акцентирование внимания в процессе обучения будущих юристов на деятельности по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов позволит подготовить высококвалифицированных специалистов, владеющих методикой правотворческой работы.

Практическая значимость исследования состоит в том, что оно содержит конкретные рекомендации по совершенствованию законодательства, улучшению качества деятельности субъектов правотворчества (посредством внедрения или совершенствования процедур в рамках деятельности по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов), которые могут быть использованы законодательными, судебными, иными органами государственной власти, органами местного самоуправления в своей работе.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация была обсуждена на заседании кафедры теории государства и права

Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина и рекомендована к защите.

Основные положения диссертационного исследования нашли свое отражение в докладах и сообщениях на научно-практических конференциях разных уровней. В частности, на:

– Международной научно-практической конференции «Конституционное право гражданина на получение квалифицированной (бесплатной) юридической помощи» (М., 18 декабря 2013 г.);

– Международных научных чтениях «Право. Адвокатура. Нотариат» (М., 14 апреля 2014 г.);

– Международных научных чтениях «Право. Адвокатура. Нотариат» (М., 16 апреля 2015 г.);

– I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (Н. Новгород, 4-5 июня 2015 г.);

– II Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (Н. Новгород, 9-10 июня 2016 г.);

– Международной научно-практической конференции «Актуальные проблем защиты прав человека в России и за рубежом» (М., 15 декабря 2016 г.);

– Международной научно-практической конференции «Обеспечение прав и свобод личности в современном мире» (Кутафинские чтения)» (М., 22-24 ноября 2016 г.).

Результаты диссертационного исследования используются в учебном процессе частного образовательного учреждения высшего образования «Нижегородская правовая академия» (г. Нижний Новгород).

Публикации. Результаты исследования опубликованы в 11 научных статьях, шесть из которых в рецензируемых научных журналах, утвержденных ВАК для публикации основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора. В процессе проведения диссертационного исследования подготовлена и издана монография объемом 10 п. л. (М.: «Юриспруденция», 2017).

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя в общей сложности семь параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, сформулированы цель и задачи, определены объект и предмет исследования, охарактеризована методологическая основа, показана нормативная правовая база исследования, рассмотрена степень научной разработанности проблемы, сформулирована новизна диссертационного исследования, показаны его теоретическая, практическая и дидактическая значимость. Приведены сведения об апробации полученных результатов исследования.

Первая глава – «Исторические и теоретические основания исследования проблемы дефектов нормативных правовых актов» – состоит из двух параграфов. В ней раскрывается современное понимание двух базовых категорий исследования – «качество законодательства» и «дефект нормативного правового акта», а также анализируется история развития взглядов на качество и несовершенство законодательства в России и за рубежом.

В первом параграфе – **«Развитие взглядов на качество и несовершенство законодательства, на способы предупреждения, выявления и устранения дефектов нормативных правовых актов в истории правовой мысли»** – выявляются закономерности развития представлений о качестве и несовершенстве законодательства, показана их обусловленность государственно-политическими установками и преобладающим типом мировоззрения. В истории развития взглядов на качество и несовершенство законодательства можно выделить три этапа – *докодификационный, кодификационный и современный.*

На *докодификационном этапе* вплоть до Нового времени господствует религиозное мировоззрение с сильной властью правителя, подкрепленной религиозным происхождением – это накладывает отпечаток на развитие представлений о качестве и несовершенстве законодательства. Основным требованием, предъявляемым к законодательству, является его доступность, а недостатком – неясность. Авторами предлагаются различные способы устранения неясности, однако они не воспринимаются практикой. Совершенное законодательство представляется делом отдаленного будущего, дополнительное правотворчество (деятельность по совершенствованию действующих нормативных правовых актов) не осуществляется. Начиная с Нового времени, постепенно начинает оформляться юридическая наука, формулируются требования юридической техники, которые преимущественно также направлены на обеспечение доступности законодательства.

Накопившийся за долгие годы массив нормативных правовых актов нуждался в систематизации, именно поэтому XIX век ознаменован *кодификациями*, которые охватили практически все государства Европы, в том числе и Российскую империю. Основным требованием, предъявляемым к качеству законодательства, становится полнота правового регулирования. Однако на практике создание кодексов не устранило имеющиеся в нормативных правовых актах недостатки; в кодексах также выявлялись

неясности, пробелы и противоречия. Постепенно развивается идея о непрерывном совершенствовании законодательства, в том числе посредством дополнительного правотворчества; разрабатываются требования юридической техники.

Современный этап характеризуется интенсивным развитием общественных отношений, нуждающихся в своевременной и адекватной правовой регламентации, что, в свою очередь, побуждает к тщательному исследованию юридической наукой качества законодательства и дефекта нормативного правового акта. Окончательно оформляется теория юридической техники, в рамках которой осуществляется комплексная постановка проблемы недостатков законодательства, именуемых многими авторами дефектами. Исследования, касающиеся дефектов, как правило, носят отраслевой характер. Авторы тщательно изучают сущность, разновидности дефектов той или иной отрасли права, формулируют причины возникновения дефектов, предлагают способы их выявления и устранения.

В тоже время всё это не способствует комплексному совершенствованию законодательства, в связи с этим возникает потребность в осмыслении правотворческой деятельности, обеспечивающей на всех этапах создания нормативного правового соблюдение требований юридической техники, а также в систематизации процедур, позволяющих выявить дефект в уже действующем нормативном правовом акте и в кратчайшие сроки устранить его.

Второй параграф – **«Понимание категорий «качество законодательства» и «дефект нормативного правового акта» в современной теории правотворчества»** – состоит из двух связанных друг с другом подпараграфов, первый из которых раскрывает сложившиеся в науке подходы к характеристике качества, второй – к пониманию дефекта.

Рассмотрение двух этих категорий в рамках одного параграфа обусловлено их диалектической связью друг с другом: дефект – есть не что иное, как отклонение от качества, нарушение одной или нескольких из его

составляющих; в отрыве от качества, без должного понимания сущности этой категории, категория «дефект» не несет какой-либо смысловой нагрузки.

Анализ научных источников позволяет сделать вывод о том, что современное понимание качества сводится к соответствию нормативного правового акта требованиям юридической техники, что, в свою очередь, обеспечивает его пригодность. Привязка качества нормативного правового акта к его пригодности, то есть способности достигать поставленных перед ним субъектом правотворчества цели и задач, является практически значимой, так как в идеалистическом понимании состояние качества недостижимо. Те или иные исследователи выделяют разное количество требований юридической техники, доскональное соблюдение каждого из них на практике практически невозможно, в тоже время есть некая практическая граница, достигнув которой нормативный правовой акт может считаться качественным, регулировать общественные отношения надлежащим образом.

Под дефектом нормативного правового акта понимается нарушение одного или нескольких требований юридической техники, влекущее снижение его пригодности или непригодность. Под непригодностью понимается такое состояние нормативного правового акта, при котором он не достигает стоящих перед ним цели и задач, нарушает важнейшие принципы права. Снижение пригодности не влечет серьезных негативных последствий, однако для нормального действия нормативного правового акта требуется дополнительная работа, например, по разъяснению его положений Верховным Судом РФ.

Вторая глава – **«Развитие законодательства и совершенствование правотворческой деятельности как научная и практическая проблема»** – также состоит из двух параграфов. В рамках второй главы раскрывается содержание качества законодательства, а также рассматривается механизм правотворчества, в рамках которого предлагается выделить особое направление деятельности по предупреждению, выявлению и устранению

дефектов нормативных правовых актов, что, в свою очередь, обеспечит соблюдение требований юридической техники.

В первом параграфе **«Требования юридической техники как основной критерий качества и условие развития законодательства»** дается тщательный анализ требований юридической техники, составляющих основу качества нормативного правового акта; для удобства анализа они рассматриваются по группам (за основу взята классификация Т. В. Кашаниной). Выделяются такие группы требований как содержательные правила, правила логики, языковые правила, структурные правила, формальные (реквизитные) требования и процедурные правила. Приводятся примеры нарушений каждой группы требований, встречающиеся в российском законодательстве.

Во втором параграфе **«Совершенствование механизма правотворчества как средство обеспечения качества нормативного правового акта»** показана зависимость качества нормативного правового акта от содержания механизма правотворчества. В механизме правотворчества выделены две составляющие – *статичная* (позволяющая увидеть его внутреннюю структуру) и *динамичная* (представляющая собой совокупность стадий, направленных на достижение конечной цели – создание качественного нормативного правового акта).

В статичной составляющей важнейшую роль играют требования юридической техники; динамичная составляющая призвана обеспечить соблюдение этих требований на всех этапах разработки нормативного правового акта, а также осуществить надлежащий контроль за их соблюдением на стадии его действия.

Механизм правотворчества в динамическом аспекте включает в себя три этапа – *правообразование, собственно правотворчество и оценку действия нормативного правового акта*. На этапе правообразования большую роль играет деятельность (система взаимосвязанных процедур) по предупреждению дефектов нормативных правовых актов, касающихся его

концепции (цели, средств и методов ее достижения). На этапе собственно правотворчества важнейшее место занимает деятельность по предупреждению дефектов текста нормативного правового акта, состоящих в неадекватном переводе концептуальных идей в текстовую форму. На этапе оценки действия нормативного правового акта большое значение имеет деятельность по выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов. Результаты оценки действия нормативного правового акта, в свою очередь, служат ориентиром для совершенствования правотворческого процесса, внедрения процедур, направленных на предупреждение тех или иных видов дефектов.

Третья глава – **«Деятельность по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов в механизме правотворчества»** – состоит из трех параграфов. В третьей главе на основе анализа причин возникновения дефектов раскрываются основные направления деятельности по их предупреждению, выявлению и устранению; формулируются предложения по совершенствованию существующих процедур, а также предлагаются к внедрению новые процедуры, направленные на обеспечение качества нормативного правового акта.

В первом параграфе **«Причины возникновения дефектов нормативных правовых актов»** раскрываются объективные и субъективные причины возникновения дефектов нормативных правовых актов. Наличие объективных причин, которые не могут быть устранены субъектами правотворчества, позволяет сделать вывод о том, что дефекты представляют собой отчасти закономерное явление. Однако это не означает, что борьба с дефектами не может принести должных результатов. Применительно к объективным причинам возникновения дефектов нормативных правовых актов основная задача субъекта правотворчества сводится к минимизации негативных последствий их воздействия посредством выявления закономерностей и тенденций развития

общественных отношений, тщательного изучения отечественного и зарубежного опыта.

К объективным причинам относятся – сложность и динамизм общественных отношений, подлежащих правовому регулированию; многоаспектность правового регулирования; осуществление высокоинтеллектуальной деятельности по формулированию абстрактных норм; объективная трудность предвидения развития общественных отношений и отражения этого в правовых нормах.

Субъективные причины порождены волей субъектов правотворчества, следовательно, могут быть устранены посредством осуществления соответствующих процедур. К субъективным причинам относятся – отсутствие нормативных правовых основ, закрепляющих базовые требования юридической техники, предъявляемые к содержанию, форме, процедуре разработки и принятия нормативного правового акта; недостаточный уровень профессионализма субъектов правотворчества; лоббирование социально невыгодных проектов нормативных правовых актов.

Во втором параграфе **«Предупреждение дефектов проектов нормативных правовых актов в процессе основного правотворчества»** раскрываются основные направления деятельности, позволяющие не допустить дефект как на стадии разработки концепции проекта нормативного правового акта, так и непосредственно его текста. В рамках совершенствования нормативных правовых основ предлагается принять Концепцию правотворческой политики. Данный стратегический документ позволит сфокусироваться на разработке наиболее важных нормативных правовых актов, необходимость принятия которых обусловлена развитием общественных отношений. Для повышения уровня профессионализма субъектов правотворчества предлагается установить обязательный минимум профессиональной подготовки депутатов представительных органов всех уровней, предусматривающий обязательную сдачу экзамена по итогам

обучения; улучшать программы повышения квалификации иных субъектов правотворчества.

Наряду с этим важно совершенствовать правотворческую деятельность, как на этапе правообразования, так и на этапе собственно правотворчества.

На этапе правообразования большое значение следует уделять всесторонней проработке концепции проекта нормативного правового акта; в данный процесс должны активно включаться граждане – необходимо внедрить институт внесения гражданами правотворческой идеи, (что позволит обратить внимание власти на важные для общества проблемы), а также предусмотреть общественное обсуждение концепции проекта нормативного правового акта.

На этапе собственно правотворчества должна проводиться *комплексная экспертиза* проекта нормативного правового акта с привлечением представителей научного сообщества, что позволит обеспечить соответствие проекта логическим, языковым и иным требованиям юридической техники; а также оценка регулирующего воздействия, призванная оценить перспективное действие нормативного правового акта.

В третьем параграфе **«Выявление и устранение дефектов нормативных правовых актов в процессе дополнительного правотворчества»** раскрыты направления деятельности по выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов в уже действующем законодательстве с целью его совершенствования, а также недопущения аналогичных дефектов в будущем. На сегодняшний день успешность выявления дефектов напрямую связана с их природой – для выявления дефектов, нарушающих требование законности, предусмотрен комплекс действенных процедур, таких как проверка нормативного правового акта на конституционность, а также на соответствие вышестоящим нормативным правовым актам. Выявление же дефектов, не нарушающих требования законности, на сегодняшний день практически не осуществляется, что

порождает серьезную проблему. Предлагается внедрить полноценный мониторинг законодательства, включив в перечень субъектов мониторинга суды, а также научные учреждения; расширив список критериев оценки нормативного правового акта; а также совершенствовать процедуру оценки фактического воздействия.

Деятельность по устранению дефектов должна быть основана на результатах деятельности по выявлению дефектов, так как любое изменение, вносимое в действующий нормативный правовой акт, должно быть обусловлено наличием в нем дефекта. В рамках совершенствования действующего законодательства обязательно должны учитываться результаты мониторинга, оценки фактического воздействия; следует расширить правотворческую инициативу судов, которая на сегодняшний день является практически мертвым институтом. Большую роль в системном устранении дефектов нормативных правовых актов должны играть кодификация и рекодификация, позволяющие ликвидировать устаревшие нормы, устранить пробелы, противоречия, внести единообразие в употреблении терминов.

В заключении подводятся итоги исследования и формулируются основные выводы.

Включение в структуру механизма правотворчества деятельности по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов как обязательного важнейшего элемента позволит существенно улучшить качество вновь создаваемых нормативных правовых актов, а также системно подойти к проблеме борьбы с существующими в действующем законодательстве несовершенствами.

Список публикаций по теме диссертационного исследования

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Соколова М. А. Качество юридических документов как условие их правовой состоятельности / М. А. Соколова // Право и государство: теория и практика. – 2013. – № 2. – С. 40-43. – 0,36 п. л.;

2. Соколова М. А. К вопросу о понятии дефекта юридического документа / М. А. Соколова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 6. – 1054-1060. – 0,7 п. л.;

3. Соколова М. А. К вопросу о классификации дефектов юридических документов / М. А. Соколова // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2015. – № 3. – С. 34-40. – 0,64 п. л.;

4. Соколова М. А. К вопросу о деятельности по предупреждению, выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов как самостоятельном элементе механизма правотворчества / М. А. Соколова // Право и государство: теория и практика. – 2017. – № 12. – С. 9-12. – 0,43 п. л.;

5. Соколова М. А. К вопросу о совершенствовании деятельности по выявлению и устранению дефектов нормативных правовых актов / М. А. Соколова // Ученые труды Российской Академии адвокатуры и нотариата. – 2017. – № 4. – С. 42-46. – 0,42 п. л.;

6. Соколова М. А. К вопросу о деятельности по предупреждению дефектов нормативных правовых актов в процессе правотворчества / М. А. Соколова // Закон и право. – 2017. – № 12. – С. 46-50. – 0,43 п. л.

Иные публикации:

1. Соколова М. А. Эффективность юридического документа как основной критерий оценки его ценности / М. А. Соколова // Вестник Нижегородской правовой академии. – 2014. – № 1. – С. 25-31. – 0,39 п. л.;

2. Соколова М. А. Дефекты оказания медицинской помощи – теоретический и практический аспекты / М. А. Соколова // Право. Адвокатура. Нотариат: сборник материалов Международных научных чтений. – Выпуск 11. – (Москва. Российская академия адвокатуры и нотариата. 14 апреля 2014 г.) / Российская академия адвокатуры и нотариата – М.: Российская академия адвокатуры и нотариата, 2014. – С. 222-227. – 0,29 п. л.;

3. Соколова М. А. К вопросу о дефектах федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / М. А. Соколова // Право. Адвокатура. Нотариат: сборник материалов Международных научных чтений. – Выпуск 12. – (Москва. Российская академия адвокатуры и нотариата. 16 апреля 2015 г.) / Российская академия адвокатуры и нотариата. – М.: Российская академия адвокатуры и нотариата, 2015. – С. 204-212. – 0,34 п. л.;

4. Соколова М. А. Дефекты юридических документов: монография. – М.: ИД Юриспруденция. – 2016. – 160 с. – 10 п. л.;

5. Соколова М. А. К проблемам выявления и устранения дефектов нормативных правовых актов / М. А. Соколова // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы XI Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения), Москва, 22-24 ноября 2016 г.: в 4 ч. Ч. 1 / ред. колл.: В. Н. Синюков (предс.) и др. – М.: Проспект, 2017. – С. 123-128. – 0,25 п. л.