

Компактность и прозрачность законопроектов – важные критерии их качества^{*)}

**) В несколько сокращенном виде статья опубликована в газете "Голос Украины" 26 июня 2009 г.*

Проведенная несколько лет тому назад под руководством В.М.Литвина инвентаризация законопроектов, рассматриваемых Верховной Радой (См. Законодавча діяльність Верховної Ради України IV скликання. К., 2003, 270 с.), показала, что поток законопроектов превышает разумный объем, те рамки, которые позволяли бы уделять необходимое внимание каждому законопроекту в отдельности. И этот поток не иссякает. Между тем, вроде бы уже давно стало понятно, что для обеспечения качества, эффективности законодательства полезней совершенствовать действующие законы, общее количество которых уже в принципе достаточно, чем плодить без конца новые. В повседневной практике законодательной деятельности мы как-то стали забывать старую истину – лучше меньше, да лучше. Законодательство должно быть более компактным. В противном случае оно становится некой необозримой массой норм, что препятствует изучению и реализации законов. Депутаты физически не в состоянии прочитать всю массу вносимых ныне пухлых законопроектов (не говоря уже о том, чтобы их глубоко изучить).

Законов не только слишком много – многие из них к тому же еще и очень объемистые, излишне многословные. Многословие маскирует содержание проекта, когда хотят что-то скрыть, либо его бессодержательность, видимость якобы большой проделанной работы. Оно не безвредно, мешает изучению и законопроекта, и закона, затемняет их содержание (не говоря уже об огромном расходе бумаги и времени для размножения и чтения объемистых текстов). Большой объем законопроекта (а нередко вносятся целые «пакеты» законопроектов) создает впечатление о его якобы солидности, проработанности вопроса. На деле же, если «отжать» текст проекта, убрать декларации, общие положения, практически неработающие в качестве норм прямого действия, то, как правило, «сухой остаток» окажется значительно меньшим по объему.

Многословием нередко стараются прикрыть, сделать малозаметными или вообще незаметными лазейки, специально оставляемые для разного рода махинаций или в каких-то групповых интересах. А иногда и просто потому, что не могут сформулировать то или иное предложение более компактно.

Примером неоправданного многословия и непрозрачности может служить, в частности, Цивильный кодекс, насчитывающий более 1300 статей, значительно превосходящий по объему другие кодексы. В нем имеются немало неоднозначных формулировок и значительные излишки, которые стали очевидны в процессе применения. Небольшую долю этих излишков уже предлагалось в юридической литературе из ЦК исключить. В частности, убрать некоторые перегружающие кодекс статьи, предназначенные только для хозяйственных структур и осложняющие применение ряда правовых норм, в том числе и для защиты интересов и прав граждан, ради которых он

разрабатывался. На частичное решение задачи разгрузки ЦК от ненужных в нем норм был направлен лаконично изложенный законопроект № 3630. Однако некоторые юристы, поддержав этот проект по содержанию, сочли, что он ... слишком краток. Нужен, дескать, более объемный, охватывающий больший круг вопросов. Тут опять сыграла роль законотворческая гигантомания. Между тем, чем больше по объему законопроект, тем дольше его надо обсуждать и можно тем самым заволоклить рассмотрение тех предложений, принятие которых назрело и не вызывает возражений. Целесообразно улучшать закон постепенно, взвешенно, а не замахиваться на большее, не решив меньшего.

Примеров создания лазеек в законах, маскируемых многословным текстом, приведено в специальной печати уже немало (см., например, статью «Вредоносные лазейки». «Закон и бизнес», 1-10.IV.2009). О некоторых из них шла речь на слушаниях, организованных Комитетом по вопросам законодательного обеспечения правоохранительной деятельности в конце прошлого года. Несмотря на рекомендации слушаний, попытки создания вредоносных лазеек, маскируемых в обширном тексте законопроектов, продолжают. Многословные прожекты, содержащие подобные лазейки, появляются снова и снова.

Минюстом, например, начато лоббирование законопроекта «О хозяйственных объединениях», опубликованного на сайте Минюста 5 февраля 2009. В ранее разработанной концепции этого законопроекта было предложено два варианта. Первым вариантом в соответствии с разработанной нашими учеными в 2006 году Концепцией совершенствования законодательства на базе действующего Хозяйственного кодекса Украины предусматривалось дополнение несколькими статьями главы 12 указанного кодекса, посвященной объединениям предприятий. Вторым – принятие дополнительного многословного закона по надуманному мотиву о якобы невозможности внести несколько дополнений в действующий кодекс, в котором объединениям посвящена специальная глава. Минюст разработал проект по второму варианту. Когда появился текст проекта, стало понятно, зачем вместо кратких дополнений к главе 12 ХК предлагается принять еще один довольно пухлый закон – дело в том, что в объемном тексте спрятана лазейка, которую не удалось бы узаконить, если вносить содержащую ее норму отдельным дополнением к ХК.

Лазейка заключается в том, что разрешается включать в состав объединений предприятий, образуемых юридическими лицами, в том числе государственными, физических лиц – предпринимателей. При этом устанавливается, что они пользуются равными правами с предприятиями – юридическими лицами, и что управляет объединением совет руководителей предприятий, включающий и физлиц. К тому же предусмотрена передача этому совету прав государственных органов по управлению имуществом входящих в объединение государственных предприятий. Все это благоприятствует формированию легальной коррупционной схемы: создается

одним или несколькими лицами группа «предприятий», зарегистрированных в качестве физических лиц – предпринимателей. Затем эта группа внедряется в состав хозяйственного объединения и в роли членов совета начинает командовать всем его имуществом, в том числе государственным. Просто и эффективно – государственная собственность передается в распоряжение группы частных предпринимателей – физлиц (скорей всего даже не группы, а одного лица по схеме хозяина розничного рынка). Передается без всякой приватизационной процедуры и совершенно безвозмездно. Получаем еще один замаскированный большим объемом текста способ безвозмездного и бесконтрольного растаскивания остатков государственной собственности. Государство обессиливается в такой период, когда без его активных действий нельзя выйти из кризиса.

В публичных заявлениях Минюст требует усилить борьбу с коррупцией, даже создает некое специальное подразделение в своем аппарате. На деле же лоббирует законопроект, принятие которого может способствовать развитию коррупции. И такие примеры в законотворчестве, увы, далеко не единичны.

Или возьмем пример другого рода. Кабинет Министров вносит в Верховную Раду законопроект под названием „Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України щодо колективного сільськогосподарського підприємства” (№ 2534), затрагивающий не один, а многие нормативно-правовые акты. В нем, в частности, предложено переименовать главу 10 Хозяйственного кодекса Украины. Сейчас она называется „Підприємства колективної власності”. Законопроект предлагает назвать ее „Підприємства кооперації, об’єднань громадян та релігійних організацій”. По существу же речь идет не о безобидном переименовании, а о ликвидации предприятий коллективной собственности (в том числе и в сельском хозяйстве, в интересах которого якобы разработан законопроект), об упразднении коллективной собственности вообще.

В пояснительной записке к законопроекту в нарушение Регламента ВР никакого экономического обоснования и прогноза последствий принятия законопроекта нет. Необходимость данного законопроекта мотивируется только тем, что 1) согласно статье 78 Земельного кодекса, земля в Украине может пребывать в частной, коммунальной и государственной собственности; 2) статьями 325-327 Цивильного кодекса определено право частной, коммунальной и государственной собственности; 3) в Конституции Украины нет положений о коллективной собственности. Таким образом, заключают авторы записки, «имеет место несогласованность положений Хозяйственного кодекса и отдельных законов с положениями Конституции, Земельного кодекса, Цивильного кодекса, которыми не предусмотрена коллективная форма собственности». Кроме того, еще Указом Президента Украины от 2002 г. „Про додаткові заходи щодо підвищення рівня захисту майнових прав сільського населення” было предписано ликвидировать коллективные

сельхозпредприятия (а их, заметим, существовало намного более десятка тысяч).

Трудно понять, чего в этих аргументах инициаторов законопроекта больше: экономической и юридической некомпетентности или политической ангажированности и демагогии. Если в Конституции нет положений о коллективной собственности, это не значит, что она исключает существование данной формы собственности. Конституция – не энциклопедия. В ней много чего нет из того, что есть в нашей жизни. К примеру, в ней нет упоминания об олигархах. По логике авторов законопроекта, нужно запретить слово «олигарх» и принять закон о ликвидации, подобно КСП, тех, кого называют этим словом. Или, скажем, в Основном Законе Украины отсутствуют понятия коррупции, наркомании, проституции и т.п. «прелестей». Так, может, не нужно законодателю обращать на них внимание, раз они не вписаны в текст Конституции?..

При внимательном прочтении Конституции Украины нетрудно понять, что она не препятствует существованию коллективной собственности и предприятий коллективной собственности (широко распространенных, кстати, в США, ФРГ и других странах), она однозначно предполагает коллективную форму собственности. Во-первых, потому, что в ее ст. 13 установлена общенародная собственность на землю и другие природные ресурсы, а органы государства и самоуправления только осуществляют права собственника от имени народа, но не являются собственниками. Во-вторых, потому что в ст. 14 Конституции записано, что право собственности на землю гарантируется и что оно приобретается и реализуется гражданами, юридическими лицами и государством исключительно согласно закону. А так как юридическими лицами являются в том числе и производственные кооперативы, и другие коллективные субъекты, и Конституция не делает исключений для этих юридических лиц, то из этого нужно заключить, что она не только предполагает возможность, но и прямо допускает существование коллективной формы собственности. В ином случае в переходных положениях Конституции существовала бы норма о прекращении на будущее этой формы собственности, чего в них, естественно, нет. Более того, имеется еще ст. 15 Конституции, согласно которой общественная жизнь в Украине основывается на началах экономического многообразия, которое включает, а не исключает также и коллективную собственность. А ведь все эти положения Конституции есть основа общественного строя и они не могут быть изменены без всеукраинского референдума!

Ведь от того, что из ХК уберут понятие предприятий коллективной собственности и переименуют главу 10 ХК экономическая и юридическая сущность коллективной формы собственности не изменится. И разве могут предприятия политических партий, профсоюзов, Укоопсоюза, религиозных организаций, общества слепых и т.п. превратиться по указке правительства из предприятий коллективной собственности в частные или государственные? И как тогда быть с государственной защитой прав всех субъектов права

собственности и хозяйствования, наконец, с равенством всех субъектов права собственности перед законом, о котором говорится в ст. 13 Конституции Украины?

Определенная неразбериха в вопросах собственности порождена тем, что два года тому назад без какого-либо обсуждения и обоснования полностью отменили принятый в 1991 г. единый основополагающий Закон Украины «О собственности». Строчка об отмене этого закона была спрятана в весьма пространным тексте принятого в 2007 г. закона о внесении изменений в нормативно-правовые акты в связи с принятием в 2003 г. Цивильного кодекса. То есть схема в принципе такая же, как и в приведенном выше примере с законопроектом «О хозяйственных объединениях» – сначала незаметно без обсуждения включается в «толстый» закон нужная лазейка, а затем она используется для дальнейших, мягко говоря, юридически и экономически небезупречных действий.

В случае с законопроектом № 2534 может быть, следует разобраться не с Хозяйственным, а с многословным Цивильным и с Земельным кодексами относительно норм о собственности, а заодно и с конституционностью упомянутого Указа бывшего Президента от 2002 г.? Тем более, что предметом частно-правового Цивильного кодекса не есть публичные формы собственности, а Земельный кодекс касается только одного из объектов собственности – земли. И может быть напрасно отказались от компактного общего Закона «О собственности» и все-таки нужен вместо недостаточно согласованных между собой многих норм разных законов единый конституционный закон о собственности, стоящий и над всеми этими кодексами, и над другими актами, в которых регулируются отношения собственности (что, кстати, давно предлагается учеными)?

Поправки в ХК, предлагаемые законопроектом № 2534 – неконституционны. А грамотный экономист задал бы прежде всего вопрос: что предлагаемый проект даст стране с точки зрения повышения эффективности хозяйствования? Увы, об этом в пояснительной записке нет ни слова, цель проекта, выходит, только в том, чтобы в обход Конституции и ХК искусственно ускорить процесс ликвидации КСП. При этом в «переходных положениях» законопроекта не предусмотрено конкретного механизма этого процесса, то есть весь процесс отдается на откуп «бескорыстным» чиновникам и сомнительным дельцам от экономики, которым не нужна экономика, а, как показывает жизнь, нужна земля в качестве товара. Весь «механизм» процесса сводится к тому, что каким-то «правопреемникам реорганизованных КСП» до 1 января 2010 г. нужно «завершить в установленном законодательством порядке выделение имущественных паев в натуре бывшим членам таких предприятий», а КСП (уже ликвидированные?) обязаны в течение 2010 г. «привести свои учредительные документы в соответствие с данным законом» (?). Пойми, кто может... А что граждане – члены КСП? Им будет выдан документ, который подтверждает право собственности отдельных лиц на имущественный пай

члена коллективного сельскохозяйственного предприятий – т.н. «свидетельство о праве собственности на имущественный пай члена коллективного сельскохозяйственного предприятия», как сказано в проекте (которое, видимо, должно удостоверить, что члены КСП и коллективное сельскохозяйственное предприятие все-таки существуют, о чем и свидетельствует юридический акт, выданный государством – ведь не напишут же в том свидетельстве, что его хозяин – бывший член бывшего КСП!). И все это делается в условиях экономического кризиса и разгула коррупции в стране... К сожалению, Верховная Рада Украины в первом чтении уже успела принять этот никчемный законопроект, и он подготовлен ко второму чтению. Видимо, еще не все депутаты внимательно его изучили.

Нужно, наверное, заботиться не о большом объеме законопроектов, а о соответствии положенной в их основу идеи (и цели) объективным требованиям, об адекватности их содержания современным требованиям развития общества. И в то же время нужно понимать, что совершенствование законодательства – это не только совершенствование содержания, но и его формы. Как показано выше, многословие проявляется как в принятии множества законов, так и в неоправданно большом объеме многих из них. Если мы хотим, чтобы законы действовали, нужно, чтобы они были краткими, обозримыми, стабильными, могли изучаться и исполняться.

Представляет в этом плане интерес опыт Франции. В момент вступления в 1995 г. в должность Президента Жак Ширак обратил внимание на то, что «нормативная инфляция стала парализующим фактором» и сделал вывод о необходимости кодификации в целях ее преодоления (см. Кабриак Р. Кодификации. Статут. М. 2007. – С. 84). Изданный 30 мая 1996 г. специальный циркуляр прямо требует, чтобы «нормативно-правовые акты, затрагивающие уже кодифицированные сферы права, составлялись не в виде автономных законов или подзаконных актов, но исключительно в форме изменений или дополнений к действующим кодексам» (там же, с. 474). В Российской Федерации также стремятся идти аналогичным путем, установлена, например, обязательная привязка новых законов, касающихся преступлений, к действующему Уголовному кодексу. В нашей литературе обосновывалось предложение о введении правила, согласно которому новые законы, регулирующие отношения в сфере хозяйствования, должны привязываться к разделам, главам Хозяйственного кодекса (см. Розовский Б.Г. Хозяйственное право. Луганск. – 2008. – С. 49). Почему бы не использовать такой подход в процессе законодательной деятельности нашей Верховной Рады? Этот подход будет способствовать большей компактности и продуманности законопроектов, устранению практикуемого у нас законодательного многословия, которое Жак Ширак деликатно назвал «нормативной инфляцией». При названном подходе устраняется и «маскировка объемом» - проекты станут более прозрачными, виднее будет их обоснованность или необоснованность.

Бóльшая компактность – бóльшая эффективность. Компактность и прозрачность можно обеспечить, если вместо пухлых проектов вносить кратко сформулированные дополнения или изменения к кодифицированным актам. Это лишит возможности прятать в лазейках какие-либо неблагоприятные намерения. Краткий проект гораздо более прозрачен – сразу видно, что именно хотят изменить и имеются ли для этого достаточные основания. Такое требование к законопроектам соответствует также принципам обеспечения системности и обзримости законодательства, способствует сокращению не только объема каждого проекта в отдельности, но и сокращению их общего числа, приводящего к законодательной инфляции, подрыву правопорядка.

Было бы целесообразно установить постановлением Верховной Рады такой порядок рассмотрения законопроектов, при котором в заключении главного научно-экспертного управления Верховной Рады указывалось бы, есть ли возможность отредактировать законопроект таким образом, чтобы он подавался в качестве дополнения или изменения действующего кодекса или иного основополагающего отраслевого закона.

Стоило бы, возможно, провести специальные парламентские слушания или конференцию на тему «Законодательное многословие: что за ним скрывается и как с ним бороться».

В.К.Мамутов
академик НАН Украины
Верховной
директор Института экономико-
Украины III созыва
правовых исследований НАН Украины
наук

А.И.Ющик
народный депутат
Рады
доктор юридических