

**Переход от элементаристского к системному типу
правопонимания — наиважнейшая
теоретико-методологическая предпосылка
предотвращения правотворческих ошибок
(на примере финансового права)**

Анализ правотворческих ошибок в финансовом законодательстве Украины, Российской Федерации, других постсоветских государств убеждает, что в их основе лежит множество причин: повышенная сложность объекта и предмета правового регулирования, большая динамика финансовых правоотношений, особая подверженность финансово-правовых отношений лоббизму, определенная конфликтность взаимодействия публичного и частного интересов в обществе и т. д. Самостоятельное место среди них занимают теоретико-методологические причины правотворческих ошибок в финансовом законодательстве, прежде всего, избранный господствующим научным сообществом в той или иной стране в соответственный период времени тип правопонимания. Как убеждает анализ основных советских и постсоветских концепций финансового права, общим для всех их был и продолжает оставаться элементаристский тип познания финансово-правовой действительности.

Этот тип познания содействовал выявлению в праве в целом и финансовом праве в частности немалой части его сущностных качеств. Квинтэссенция элементаристского подхода, как свидетельствует огромный исторический опыт его применения самыми различными науками, заключается в членении целого на части, во всестороннем анализе этих частей, в делении их на еще меньшие составные части практически до бесконечности. Применительно к финансовому праву этот подход детерминировал сведение его к совокупности соответственных финансово-правовых норм, более того, к конкретным финансово-правовым предписаниям, составляющим, по утверждению большинства представителей господствующих концепций финансового права, *содержание* финансового права.

В то же время формы финансового права при элементаристском подходе к его познанию практически всегда и не случайно оставались вне поля зрения ученых юристов-финансистов — при таком подходе априори может быть познанной только определенная часть сущностных качеств финансового права, но не его субстанция в целом. Последнее же, то есть финансовое право, по своей природе

принадлежит к сложным системным образованиям. Поэтому, чтобы быть адекватно познанным, к его изучению необходимо применить системный подход, его методологию и категориально-понятийный аппарат. С таких позиций ни советская, ни постсоветская науки финансового права еще ни разу не исследовали финансово-правовую действительность.

Наиболее очевидным и фундаментальным проявлением системности финансового права на всех уровнях его существования является, по нашему мнению, диалектическое единство, взаимообусловленность, атрибутивность его содержания и формы. Согласно «Большому толковому словарю современного украинского языка» составителя и главного редактора В.Т. Бусела, термин-понятие «содержание» в контексте вышесформулированной проблемы толкуется как: «2. Сущность, внутренняя особенность чего-нибудь // Некоторые свойства, характерные черты, отличающие явление, предмет от похожих явлений, предметов и т. д.»¹. А термин-понятие «форма» толкуется как: «Тип, строение, способ организации чего-нибудь; внешнее проявление какого-либо явления, связанное с его сущностью, содержанием. 5. *Филос.* Способ существования содержания, его внутренняя структура, организация и внешнее выражение. Единство формы и содержания»². Очевидно, что смысл данных понятий толкуется неоднозначно с позиций различных методологических подходов — того же элементаризма и системного подхода, а это не может не отразиться на содержании категорий и понятий, которые обозначаются этими терминами-понятиями в специальных науках, в том числе в юриспруденции в целом и науке финансового права в частности.

Согласно канонам философии, содержанием, формой какого-либо явления действительности и связью между ними исчерпывается это явление. В природе в принципе невозможны содержание без формы и форма без содержания, они существуют только во взаимосвязи, взаимодействии. Следовательно, не могут они быть и познанными раздельно. Г.В.Ф. Гегель писал об этом: «При рассмотрении противоположностей между содержанием и формой весьма важно не выпускать из виду, что содержание не является бесформенным, а форма в одно и то же время и содержится в самом содержании, и представляет собой что-то внешнее ему... В себе здесь дано, — резюмировал Г.В.Ф. Гегель, — абсолютное отношение между формой и содержанием, а именно: переход из одного в другое, поскольку содержание есть не что иное, как переход формы в содержание, а фор-

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. — Київ, 2005. — С. 467.

² Там же. — С. 1543.

ма — переход содержания в форму. Этот переход является одним из наиважнейших определений¹ диалектики содержания и формы. То есть форма финансового права и его содержание, независимо от того, какой бы феномен его мы не избрали для исследования, — отрасль финансового права, сложный или обычный институт, подинститут финансового права и так далее, — выступают как две атрибутивные стороны одного и того же явления.

Аппелируя еще раз к Г.В.Ф. Гегелю, отметим, что, как он доказал, никакая субстанция не может быть отделена от собственного содержания, а содержание — от соответственной формы. Такое выделение возможно только в мышлении, в понятиях, однако ни при каких условиях невозможно и не бывает в реальности. «Субстанция только тогда становится содержательной, — обращает внимание Г.В.Ф. Гегель, — когда она оформлена. Форма не только соотносится с тем, что она оформляет, но и является необходимым атрибутом субстанции как ее целостность и тональность, как ее тождественность самой субстанции, как ее определенность, ее энергия, как условие возможности и направленности развития»².

Все перечисленные положения сущности и взаимодействия содержания и формы какого-либо качественно выделенного феномена объективной реальности непосредственно касаются и финансового права в целом, всех его качественно отличающихся друг от друга составных частей. Особенно это заметно на уровне институтов финансового права, поскольку на протяжении XIX века, как уже не раз отмечалось в юриспруденции, произошло смещение центра правового влияния на общественную действительность с отдельной правовой нормы на институт права, хотя этот сдвиг заметили и адекватно оценили далеко не все теоретики права. Последние не поняли также диалектического единства содержания и формы институтов права как объективных критериев их систематизации в соответственные отрасли права, отрицая в принципе возможность такого объективного внутривидового критерия. Иначе говоря, изучая только содержание института финансового права как совокупности финансово-правовых норм, то есть в его традиционном представлении, невозможно адекватно познать это содержание, поскольку, как было продемонстрировано выше, составной частью последнего является одновременно и форма института финансового права, ибо форма и содержание всех без исключения качественно выделенных, отличающихся содержательно от иных компонентов права и права в

¹ Гегель Г.В.Ф. Энциклопедия философских наук: В 3 т. — М., 1996. — Т. 1: Наука логики. — С. 298, 299—300.

² Там же. — С. 298.

целом его составных частей пронизывают одно другое, входят одно в другое, выступают одновременно одним и другим лишь в различной степени.

В постсоветской российской теории права на этот факт обратил внимание М.Н. Марченко. «В переводе с философского на простой прагматический язык это означает, что одна и та же форма права в одних случаях, точнее, по отношению к одним явлениям правового характера может выступать и в действительности выступает в качестве своего изначального назначения — формы, а по отношению к другим — в качестве содержания. И наоборот»¹. В подтверждение вывода М.Н. Марченко можно привести пример любого института финансового права, который относительно норм финансового права, его составляющих, является их формой, а относительно отрасли финансового права и права в целом сам выступает в качестве отдельного, качественно иного, в сравнении с другими институтами финансового права, структурного элемента их содержания. Именно поэтому при рассмотрении соотношения содержания и формы финансового права в целом, содержания и формы финансово-правового института как качественно выделенной части финансового права в частности нельзя в принципе противопоставлять одно другому, отрывать одно от другого, поскольку во всех случаях речь идет об одном и том же явлении действительности — финансовом праве, имеющем на каждом качественно выделенном уровне своего существования собственное содержание и форму этого содержания.

Именно этого факта и не заметило большинство отечественных и зарубежных ученых юристов-финансистов, изучавших в прошлом или исследующих в настоящее время финансово-правовую реальность. Все разнообразие их методологических подходов к исследованию финансового права можно свести к двум типам этих подходов — «экономическому детерминизму» и «методологическому формализму». Последний был присущ части советских, а также свойственный и части постсоветских ученых юристов-финансистов. Не теряет он своих сторонников и в зарубежной юриспруденции в целом² и теории финансового права в частности³. В конечном счете все виды «методологического формализма» в финансовом праве сводятся к абсолютизации внешней формы финансового права, которая, по

¹ *Марченко М.Н.* Проблемы общей теории государства и права: Учебник: В 2 т. — М., 2007. — Т. 2: Право. — С. 181.

² *Sehe: Hippel F.v.* Rechtsform und Rechtsformalismus // *Rechtstheorie und Rechtsdogmatik.* — Fr.-a.-M., 1964. — S. 59—72; *Aicher J.* Das Eigentum als subjektives Recht. — Berlin, 1975; *Henkel T.* Begriffsjurisprudenz und Billigkeit. — Koeln; Weimar; Wien, 2004.

³ *Jandemet P.M.v.* Finances publiques / P.M.v. Jandemet, J. Molinie. — P., 1997.

мнению его сторонников, обуславливает и определяет соответственное финансово-правовое содержание. В сущности же сторонники «методологического формализма» абсолютизируют нормативно-правовой акт как форму и источник права, отождествляют его с самим правом.

При этом нередко не только теряется глубинный смысл соответственного правового регулирования тех или иных общественных отношений, но и искажается или даже подменяется его предмет. Методологический же формализм в сочетании с элементаристским типом правопонимания и правотворчества, правоприменения вообще способен приводить к противоположным, по сравнению с ожидаемыми, результатам. Это явление в финансовом правотворчестве постсоветской Украины весьма убедительно и достаточно полно продемонстрировал Конституционный суд Украины в своем решении по делу о предмете и содержании Закона о государственном бюджете Украины от 22 мая 2008 года. Несмотря на то, что в соответствии с Конституцией Украины и Бюджетным кодексом Украины Верховная рада в ежегодный закон о госбюжете не имеет права включать любые иные положения, кроме касающихся непосредственно доходной и расходной частей бюджета, она стала систематически выходить за пределы своих полномочий, порождая тем самым отрицательные правовые и иные общественные последствия.

В частности, в упомянутом решении Конституционного суда Украины говорится о том, что подпунктом 7 пункта 19 раздела 2 Закона Украины «О государственном бюджете Украины на 2008 год и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины» от 28 декабря 2007 года приостановлено для всех субъектов предпринимательской деятельности в случае ввозения (пересылания) ими на территории специальных (свободных) экономических зон и территорий приоритетного развития подакцизных товаров и товаров 1—24 групп, согласно с УКТ ВЭД, применение льгот по уплате ввозной пошлины и налога на прибавленную стоимость, в связи с чем это положение не согласуется с принятыми Конституционным судом Украины решениями по делу о социальных гарантиях граждан от 9 июня 2007 года и, соответственно, с конституционными требованиями о предмете правового регулирования Закона о государственном бюджете Украины. Особое внимание Конституционный суд Украины обратил на тот факт, что приостановление на 2008 год ошибочными положениями Закона о государственном бюджете Украины на 2008 год действия отдельных норм правовых актов (ст. 61 разд. 1 Закона), внесение в некоторые законодательные акты изменений и дополнений, а также признание действовавших законов такими, что утратили свою силу (разд. 2 Закона), привело к фактическому упразднению или сужению

вследствие этого содержания и объема имеющихся прав и свобод человека и гражданина¹.

Ошибочное понимание законодателем Украины предмета и содержания подготовки и принятия Закона о государственном бюджете Украины на 2008 год и соответствующее этому пониманию такое же ошибочное применение своих полномочий повлекли за собой и другие отрицательные последствия. Одним из них стало сужение реализации права на жилище судьям всех судов Украины. В частности, подпунктом «в» подпункта 2 пункта 61 раздела 2 вышеуказанного Закона Украины в новой редакции изложен абзац первый части седьмой статьи 44 Закона Украины «О статусе судей», в соответствии с которой изменен порядок предоставления жилища судьям Конституционного суда Украины, Верховного суда Украины, высших специализированных судов, апелляционных и местных судов. До внесения указанных изменений судьи обеспечивались благоустроенным жильем, а в соответствии с новым порядком они только могут быть обеспечены, кроме отдельной квартиры или дома, также служебным жильем по месту пребывания суда. Ранее содержавшиеся в Законе Украины «О статусе судей» положения о том, что благоустроенным жильем судей обязаны обеспечить Кабинет министров Украины и соответственные местные органы государственной исполнительной власти по месту пребывания суда, из этого Закона были просто изъяты. Как подчеркнул в связи с этим Конституционный суд Украины, Верховный суд Украины справедливо считает, что такие изменения к Закону Украины «О статусе судей» сделали невозможным получение судьями жилья, чем именно ограничились (сузили) ранее существовавшие их возможности для реализации этого права. На основании этого Конституционный суд Украины принял решение о неконституционности данного положения оспариваемого Закона Украины².

Некоторые иные положения оспариваемого в Конституционном суде Украины Закона Украины, по мнению этого суда, вызвали противоречивые суждения специалистов. Прежде всего, это касалось граничных размеров заработной платы судей различных уровней и кате-

¹ См.: Решение Конституционного суда Украины в деле по конституционному представлению Верховного суда Украины о соответствии Конституции Украины (конституционности) отдельных положений статьи 65 раздела 1, пунктов 61, 62, 63, 66 раздела 2, пункта 3 раздела 3 Закона Украины «О государственном бюджете Украины на 2008 год и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины» и 101 народного депутата Украины о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений статьи 67 раздела 1, пунктов 1—4, 6—22, 24—100 раздела 2 Закона Украины «О государственном бюджете Украины на 2008 год и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины» (дело о предмете и содержании Закона о государственном бюджете Украины) // www.ccu.gov.ua

² См. там же.

горий. В частности, Верховный суд Украины оспорил как ошибочное положение подпункта 1 пункта 61 раздела 2 Закона Украины «О государственном бюджете Украины на 2008 год и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины» от 28 декабря 2007 года, в котором идет речь об исключении из абзаца 1 части 4 статьи 43 Закона Украины «О статусе судей» слов «без ограничения предельного размера ежемесячного пожизненного денежного содержания» и установлен максимальный размер этого денежного содержания — десять тысяч гривен. По мнению Верховного суда Украины, данное ограничение снижает достигнутый уровень гарантий независимости судей через возможное понижение сумм их ежемесячного пожизненного денежного содержания¹.

Следует обратить внимание, что, решая вопрос о конституционности аналогичного положения Закона Украины «О государственном бюджете Украины на 2007 год» (ст. 97) и принимая решение от 18 июня 2007 года (дело о гарантиях независимости судей), Конституционный суд Украины исходил из того, что частью 4 статьи 43 Закона Украины «О статусе судей» граничный размер ежемесячного пожизненного денежного содержания судей не ограничивался, а поэтому установление максимального размера такого содержания сузило объем существующего права и одновременно снизило достигнутый уровень гарантий судейской независимости².

В конституционном представлении Верховного суда Украины также обосновывалась неконституционность положений пункта 62 раздела 2 Закона Украины «О государственном бюджете Украины на 2008 год и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины» от 28 декабря 2007 года, которым в части 2 статьи 123 Закона Украины «О статусе судей» исключены слова «и не могут быть меньшими, чем у соответственных категорий государственных служащих аппаратов законодательной и исполнительной власти», а во втором предложении части 2 статьи 130 этого Закона исключены слова «оплаты труда». До внесения указанных изменений оспариваемым Законом Украины служащие аппарата судей и сотрудники государствен-

¹ См.: Решение Конституционного суда Украины в деле по конституционному представлению Верховного суда Украины о соответствии Конституции Украины (конституционности) отдельных положений статьи 65 раздела 1, пунктов 61, 62, 63, 66 раздела 2, пункта 3 раздела 3 Закона Украины «О государственном бюджете Украины на 2008 год и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины» и 101 народного депутата Украины о соответствии Конституции Украины (конституционности) положений статьи 67 раздела 1, пунктов 1—4, 6—22, 24—100 раздела 2 Закона Украины «О государственном бюджете Украины на 2008 год и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины» (дело о предмете и содержании Закона о государственном бюджете Украины) // www.ccu.gov.ua

² См. там же.

ной судебной администрации как государственные служащие имели право на не меньший размер заработной платы, бытового обеспечения и социальной защиты, чем у соответственных категорий государственных служащих аппаратов законодательной и исполнительной власти, по условиям оплаты труда они были приравнены к соответственным категориям служащих аппарата высшего, центральных или местных органов исполнительной власти. Оспариваемыми изменениями сотрудники аппаратов судов лишались этих прав и гарантий.

Разрешая этот вопрос по существу, Конституционный суд Украины, по нашему мнению, вполне логично и справедливо учел тот факт, что действие части 2 статьи 123 и части 2 статьи 130 Закона Украины «О судоустройстве Украины» также было остановлено на 2007 год Законом Украины «О государственном бюджете Украины на 2007 год», однако решением Конституционного суда Украины от 18 июня 2007 года этот Закон в вышеуказанной части был признан неконституционным на том основании, что это привело к понижению в 2007 году уровня обеспеченности сотрудников аппаратов судов. Законодатель с подачи Кабинета министров Украины Законом Украины «О государственном бюджете Украины на 2008 год и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины» от 28 декабря 2007 года указанные положения Закона Украины «О судоустройстве Украины» исключил, чем лишил сотрудников аппаратов судов ранее установленных их прав, вопреки статье 22 Конституции Украины. То есть в данном случае была допущена правотворческая ошибка, поскольку и здесь законодатель вышел за пределы предмета и содержания Закона о государственном бюджете. Логично, что вышеуказанное оспариваемое положение было признано Конституционным судом Украины неконституционным и утратило свою силу.

Следует отметить, что в мировой практике деятельности конституционных судов не принято вносить изменения в действующие законы о государственном бюджете, иначе нарушается достигнутая сбалансированность не только Основного закона государства о его финансовой стабильности, но и стабильность жизни гражданского общества в целом. С другой стороны, трудно отыскать в мировой практике другой пример такого противоестественного смешивания предметов регулирования бюджетным и небюджетным законодательством государства. Поэтому вышеизложенное решение Конституционного суда Украины заслуживает только положительной оценки и всяческой поддержки.

Кстати, если оставаться на позициях объективности, то следует подчеркнуть, что Конституционный суд Украины за свою не столь длительную историю существования уже неоднократно, начиная с 1999 года, имел возможность остудить рвение отечественного законода-

теля неправомерно, ошибочно выйти за пределы предмета Закона о государственном бюджете на текущий год, однако во всех трех предыдущих случаях он строго следовал общепринятой в Европе и мире в целом практике отношения конституционных судов к рассмотрению конституционности действующих законов о государственном бюджете — деликатно уходить от их публичной оценки и принятия официальных решений. То или иное предыдущее решение о государственном бюджете на текущий год всегда принималось по истечении срока действия оспариваемых законов. То есть во всех трех предыдущих случаях решения Конституционного суда Украины никаким образом не влияли на исполнение бюджета в государстве, но, вместе с тем, играли роль красного флага Верховной раде Украины, сигнализирующего ей о допущенных ею правотворческих ошибках, хотя не столь существенных, как в 2007 году.

В последнем случае Конституционный суд Украины с совершенно иных принципиальных правовых позиций подошел к оценке конституционности действующего Закона Украины «О государственном бюджете Украины на 2008 год и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины» от 28 декабря 2007 года. Как было отмечено в решении Конституционного суда Украины, в двух отдельных решениях 2007 года по вопросам о государственном бюджете Конституционный суд уже обращал внимание Верховной рады, Президента и Кабинета министров Украины на необходимость неукоснительного соблюдения требований Конституции Украины и Бюджетного кодекса Украины при принятии бюджетных законов. В этих решениях были изложены конкретные правовые позиции Конституционного суда Украины о невозможности включения в Закон о государственном бюджете положений, не касающихся регулирования доходной и расходной частей государственного бюджета. Правильную, по нашему мнению, правовую оценку этим решениям Конституционного суда Украины дал несколько позже судья этого суда Д. Лилак. «Верховная рада, — обратил он внимание, — принимая закон о госбюджете на текущий год, не обратила внимания на позицию Конституционного суда. В этом решении мы ссылались на конкретные решения Конституционного суда и на результаты их исполнения, обратив внимание на то, что решения Конституционного суда являются обязательными для исполнения на всей территории Украины. Такое требование обязательности решений Конституционного суда не касается кого-то отдельно: Верховной рады, Президента, Кабинета министров или простых граждан — в первую очередь обязательность этих решений касается и самого Конституционного суда. Поскольку Конституционный суд Украины в прошлом году высказал такую правовую позицию, то и в этом году мы не могли ею пренебречь и забыть о расставленных нами ак-

центах. Решение Конституционного суда Украины 2008 года по делу о предмете и содержании Закона о государственном бюджете Украины развивает те правовые позиции, которые Конституционный суд Украины обосновал в предыдущие годы и особенно в 2007 году.

Выводы. Опыт правового регулирования финансово-правовых отношений в постсоветских государствах убеждает, что основную массу правотворческих ошибок в этой сфере создает применение неадекватного сложной, динамичной, системной финансово-правовой действительности элементаристского подхода к ее познанию и отражению в законодательстве. Следовательно, переход от элементаристского к системному типу правопонимания и правотворчества является наиважнейшей теоретико-методологической предпосылкой предотвращения правотворческих ошибок в финансовом праве в частности и праве в целом.

В.В. Лазарев

Роль Конституционного Суда Российской Федерации в установлении и преодолении ошибок законодателя

По оценкам экспертов, каждый седьмой закон содержит серьезные ошибки¹. А если считать и «несерьезные»? А могут ли вообще быть несерьезными ошибки в такого рода документе?! А почему не учитывается тот факт, что в отдельном законе может быть по семи и более ошибок? Но как бы ни вели эксперты статистику, полагаю, она не будет точной до тех пор, пока наука не определится с тем, что считать ошибкой в праве и как отличить ее от сходных явлений и состояний. Следует внимательно проанализировать, является ли ошибка следствием недостатков закона или одним из его видов, наряду с неточностями, неконкретностью, неясностью, несовершенством, упречностью, дефектностью, неопределенностью и т. п. В настоящей статье такая задача не ставится², однако некие отправные позиции сле-

¹ См.: *Ямшанов Б.* Ошибка в законе // *Российская газета*. — 2007. — 7 декабря.

² В свое время предпринималась попытка дать понятие ошибки в праве в связи с проблемой ограничения ошибок от пробелов в праве, но сегодня соответствующие определения нуждаются в развитии. См.: *Лазарев В.В.* Пробелы в советском праве и методы их установления: Дис... канд. юрид. наук. — М., 1967; *Лазарев В.В.* Пробелы в праве (Вопросы понятия пробелов и критика теорий беспробельности). — Казань, 1969. — С. 82; *Лазарев В.В.* Пробелы в праве и пути их устранения. — М., 1974. — С. 16.