

УДК 340

***ИДЕНТИЧНЫЕ ФРАГМЕНТЫ ТЕКСТОВ В РАЗНЫХ  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТАХ БЕЗ ССЫЛОК:  
ЕСТЬ ЛИ ПРОБЛЕМА?***

***Упоров И.В.***

*д.и.н., к.ю.н., профессор*

*Краснодарский университет МВД России*

*Краснодар, Россия*

**Аннотация.** Последние десятилетия в развитии права как социального регулятора в России характеризуется последовательным и интенсивным расширением объемов издаваемых нормативно-правовых актов на всех уровнях правотворчества (федеральном, региональном, муниципальном). Такая тенденция генерирует ряд вопросов, связанных с юридической техникой, в частности, это касается заимствования идентичных фрагментов нормативного текста в разных правовых актах без ссылок на первоисточник. В статье рассматриваются некоторые теоретико-правовые аспекты такого рода правовых коллизий, приводятся конкретные примеры дублирования совершенно одинаковых нормативных положений в актах, представлявших различные отрасли права. Делается вывод о том, что такого рода безссылочное дублирование создает некоторую неопределенность для правоприменителя, поскольку нарушается по меньшей мере компетенционность правового регулирования.

**Ключевые слова:** правовой акт, дублирование, правотворчество, юридическая техника, идентичный фрагмент, закон.

***IDENTICAL FRAGMENTS OF TEXT IN DIFFERENT  
REGULATIONS AND LEGAL ACTS WITHOUT REFERENCES:  
IS THERE A PROBLEM?***

***Uporov I.V.***

*Doctor of History, Ph.D., Professor*

*Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

*Krasnodar, Russia*

**Annotation.** The last decades in the development of law as a social regulator in Russia have been characterized by a consistent and intensive expansion of the volume of legal acts issued at all levels of lawmaking (federal, regional, municipal). This trend generates a number of questions related to legal technology, in particular, this concerns the borrowing of identical fragments of regulatory text in different legal acts without reference to the original source. The article discusses some theoretical and legal aspects of this kind of legal conflicts and provides specific examples of duplication of exactly the same regulations in acts representing different branches of law. It is concluded that this kind of non-referential duplication creates some uncertainty for the law enforcer, since at least the competence of legal regulation is violated.

**Key words:** legal act, duplication, lawmaking, legal technique, identical fragment, law.

Прежде чем вести анализ заявленной правовой проблемы по сути, сделаем оговорку о том, что речь идет о буквальном дублировании, то есть о прямом включении текстуального фрагмента из уже изданного нормативно-правового акта (далее – НПА) в другой, более поздний, без ссылок на то, что такой нормативный текст уже имеет юридическую силу в НПА-доноре. Касаясь причин этого явления, в литературе отмечается, что «излишнее количество нормативных правовых актов неизбежно порождает дублирование и юридические коллизии (противоречия)» [1, с. 5]. Здесь в части «излишности» авторы уверены в необходимости рационального использования объемов НПА для регулирования конкретных общественных отношений. Но в абсолютном исчислении, конечно,

об «излишности» НПА вряд ли можно говорить, учитывая объективную усложняемость процесса социально-правового развития, когда в одной и той сфере общественных отношений требуется все больше и больше НПА для их регулирования согласно обновляемым требованиям, и в этом смысле с «неизбежностью» следует согласиться.

Покажем это ряде примеров. Так, институт местного самоуправления в России регулируется множеством актов федерального, регионального и муниципального уровней. На федеральном уровне действует ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. [2] (далее – ФЗ-2003). Согласно этому документу субъекты Федерации должны издавать свои законы по разным вопросам местного самоуправления (далее – МСУ). И эти законы издаются. Но в каком виде? В абсолютном большинстве случаев общие законы субъектов Федерации о МСУ представляют собой не что иное, как, по нашим оценкам, на 60–80 % скопированные фрагменты ФЗ-2003. Например, в Законе Краснодарского края «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» имеется ст. 21 следующего содержания:

«1. Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания.

2. По проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросам изменения одного вида разрешенного использования зе-

мельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки проводятся публичные слушания или общественные обсуждения в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности» [3].

Этот текст – точная копия п. 1 и п. 5 ст. 28 ФЗ-2023. Во многих случаях региональный законодатель заменяет используемый в ФЗ-2003 термин «субъект Российской Федерации» наименованием этого субъекта, а в остальном также копирует соответствующее положение федерального закона. Нормы ФЗ-2003 дублируются также и в муниципальных правовых актах, и прежде всего в уставах муниципальных образований, где объем повторяемого текста также составляет порядка 80–90 %. Так, в Уставе Краснодара [4] содержание ст. 13 о местном референдуме представляет собой копию ст. 22 Ф-2003 (с заменой, в частности, термина «муниципальное образование» выражением «муниципальное образование город Краснодар»). В некоторых случаях дублирование не производится. Например, в указанном выше законе Краснодарского края обширные перечни вопросов местного значения, указанные в ст. 14–16.1 ФЗ-2003, не дублируются, а в ст. 12-1 делается ссылка: «Перечень вопросов местного значения поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района определен Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» [3]. А в Устав Краснодара, напротив, формулировки вопросов местного значения для городского округа перенесены дословно из ФЗ-2003, с добавлением названия «муниципальное образование город Краснодар» (ст. 8 Устава). Как видно, какой-либо системности в выборе и методах текстовых фрагментов ФЗ-2003 для их дублирования не просматривается. При этом, по мнению О.И. Лазутиной, «воспроизведение норм федерального законодательства характерно практически для всех региональных законов, принятых вслед за одноименными федеральными законами» [5, с. 85]. И далее приводится пример с «субъектными» законами о профсоюзах, которые

«почти без изменений» копируют ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». Очевидно, что таких примеров можно обнаружить много.

Между тем данное правовое явление порождает ряд вопросов, среди которых особенно острыми являются следующие: какое юридическое значение заключено в дублировании аутентичного нормативного текста, имеется ли целесообразность в нем, какие пути совершенствования юридической техники могут быть оправданы исходя из теоретических основ дублирования.

В этом контексте отметим следующее. Любая правовая норма принимается (должна приниматься) с определенной целью, каковой является регулирование конкретных общественных отношений, по поводу которых возникает такая потребность. Соответственно, как справедливо отмечает Е.А. Юртаева, «одна изданная правовая норма обеспечивает регулирующим воздействием весь массив законодательства и не требует повторного издания на иных правотворческих уровнях или в других актах ... В случае повторения одних и тех же правовых норм создается ситуация конкуренции норм в правоприменении. Практически возникает возможность применения нормы, “извлеченной” из любого закона, и, соответственно, возможность эмпирическим путем определять “приоритет” одного закона перед другим» [6, с. 32]. В этом же контексте следует отметить мысль Л.В. Андриченко: «Имеет место дублирование в разных федеральных законах одних и тех же понятий, применяемых для одних и тех же целей, что вряд ли оправдано с точки зрения оптимизации и экономии законодательного материала» [7, с. 6].

Соответственно возникает так называемый конфликт правовой нормативности, который в некоторой степени снижает эффективность права как социального регулятора, и в целом, вследствие этого, результативность государственного управления. А когда, например, текст федерального НПА повторяет региональный законодатель, то здесь усматривается установленное в государстве компетенционное разграничение праворегулирующих полномочий законо-

дательных органов федерального и регионального уровней (ст. 71–73 Конституции России). В приведенном выше примере о дублировании правовых норм о МСУ видно, что законодатель субъекта Федерации, перенося дословно нормативный текст из федерального закона, регулирует те отношения, кодифицировать которые он не имеет полномочий, но он это делает. Мы считаем такую правотворческую практику неправильной. Ни Конституционный Суд России, ни сам федеральный законодатель пока не обращают внимания на данное обстоятельство, поскольку, вероятно, подобная практика не меняет юридической силы федеральных НПА, откуда нормативные тексты заимствуются региональными законодателями.

Однако, на наш взгляд, пришло время и данный аспект законотворческого процесса сделать предметом пристального наблюдения, так как в этих случаях искажается его правовая культура, нерационально используются необходимые для создания акта ресурсы (если текст не дублировать, то очевидна экономия ресурсов). Следует согласиться с тем, что принцип экономии в правотворческой деятельности «прежде всего требует устранения дублирования нормативных правовых актов, предусматривает взаимное информирование различных субъектов права на стадии подготовки законопроекта. Требование экономичности – это сокращение до минимума количества актов по одному и тому же вопросу в интересах лучшей обозримости нормативного материала, облегчения пользования им, учета и систематизации» [8]. К тому же при повторении выхолащивается также юридическое значение нормативного текста первоисточника. Дело в том, что если правовая норма имеется в федеральном акте, то факт ее дублирования или недублирования в региональных или муниципальных НПА не влияет на характер воздействия данной правовой нормы на конкретное общественное отношение – она в любом случае действует.

И получается, что повторяемый нормативный текст не имеет самостоятельного юридического значения, а само дублирование негативно влияет на общий правотворческий процесс. Следует в этой связи заметить, что в научно-

правовой литературе нам не удалось найти аргументов в пользу повторного воспроизведения нормативных текстов. Но тогда возникает вопрос о целесообразности такого подхода к выбору средств юридической техники. Ответ однозначен – дублирование нормативных текстов в разных НПА нецелесообразно. Однако данный принцип не следует абсолютизировать, учитывая еще сравнительно высокий уровень правового нигилизма в России.

Как нам представляется, в НПА, которые непосредственно касаются широкого круга граждан, заимствование нормативных текстов из других НПА возможно, но это должно осуществляться с позиции правовой корректности. Например, несведущие жители города Краснодара, увидев в ч. 1 ст. 8 Устава Краснодара обширный (17 235 знаков) перечень вопросов местного значения, которыми должны заниматься органы городской власти (как в приведенном выше примере), могут посчитать, что его «придумали» депутаты городской Думы, утвердившие Устав. Однако указанный перечень жестко регламентируется ФЗ-2003 (ст. 16) и не может быть изменен. Очевидно, с точки зрения корректности в Устав Краснодара следовало включить предложение примерно такого содержания: «Вопросы местного значения муниципального образования город Краснодар определены ... (полное наименование ФЗ-2003), где в ст. 16 установлен следующий их перечень...». Конечно, можно вообще не воспроизводить этот список, ограничившись ссылкой на ФЗ-2003, предоставив возможность заинтересованному лицу обратиться по ней к документу-первоисточнику, но в данном случае повторение информации способствует повышению уровня правосознания жителей муниципальных образований и в целом правовой культуры, так как на практике у большинства граждан не всегда есть возможность быстрого обращения к первоначальному НПА.

Для исправления подобного рода ситуаций В.М. Баранов предлагает создать «корпус высокопрофессиональных норморайтеров», которые «переориентируют правотворческую политику и станут непреодолимой преградой для дефектного правотворчества» [9, с. 29]. По поводу возможной «переориентации»

мы выражаем сомнение, но верно то, что нормативные тексты должны создавать профессионалы. Это касается, вероятно, в первую очередь Государственной Думы РФ, где значительная часть депутатов является специалистами в иных сферах (спорт, культура, журналистика и т.д.), поэтому лично сами они тексты НПА не продуцируют – этим занимаются многочисленные помощники, что представляется неправильным. Очевидно, следует также активнее применять метод унификации: когда одни и те же НПА одинаково применимы в разных сферах и ведомствах, нет необходимости производить разработку и принятие дополнительных документов в рамках каждого отдельного субъекта правоприменения (например, по вопросам конфликтов интересов на государственной службе). Еще одно наше предложение заключается в более активном использовании цифровых технологий, так как посредством новейших достижений в этой сфере сегодня решаются задачи не только информационного, но и логического характера – вплоть до составления проектов судебных решений [10]. Очевидно, что такого рода задачи по силам специализированной организации, которая может быть создана на основе Научного центра правовой информации при Минюсте России, при этом среди прочих его функций следует назвать мониторинг правотворческого процесса с выработкой необходимых методик по совершенствованию нормативно-правовых актов с позиций юридической техники.

### **Библиографический список**

1. Фролова О.В., Фролов В.В. Российская цивилизация, государство и право: проблемы и пути их решения // Юридическая наука. 2020. № 6. С. 4–7.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.05.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.07.2024 г.).
3. Закон Краснодарского края от 07.06.2004 г. № 717-КЗ (ред. от 05.06.2024 г.) «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.07.2024 г.).

4. Решение городской Думы Краснодара от 21.04.2011 г. № 6 (ред. от 18.04.2024 г.) «О принятии Устава муниципального образования город Краснодар» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.07.2024 г.).

5. Лазутина О.И. О некоторых проблемах использования юридической техники в правотворчестве субъектов Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2007. № 3 (4). С. 84–86.

6. Юртаева Е.А. Нормативность законодательства: современные модуляции в российском правотворчестве // Журнал российского права. 2012. № 11. С.28–39.

7. Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 5–15.

8. Алтунин С.М. Порядок урегулирования конфликта интересов в федеральных органах государственной власти // Право и современные государства. 2013. № 5. С. 57–64.

9. Баранов В.М. Норморайтер как профессия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6 (119). С. 16–29.

10. Егоркин С.Н. Исчезновение юридической профессии. Мысли после прохождения гарвардского курса по искусственному интеллекту [Электронный ресурс] // ZAKON.RU. URL: <https://cutt.ly/cd6BLf3> (дата обращения: 09.10.2023 г.).

*Оригинальность 75%*