

УДК 340.13

НОВИЗНА ЗАКОНА: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

© 2019 г.

Т.Е. Зяблова,¹ Я.Б. Комарова,¹ В.В. Мамчун²

¹Владимирский юридический институт
Федеральной службы исполнения наказаний России, Владимир
²Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых, Владимир
vladimir_mamchun@mail.ru

Поступила в редакцию 02.08.2019

На основе анализа современного состояния и тенденций развития российского законодательства обосновывается необходимость изучения феномена новизны закона как предмета самостоятельного теоретико-правового исследования. С учетом официальной позиции Государственной думы и основных подходов юридической доктрины уточняется значение понятия новизны как фиксации определенного состояния закона, соотносятся его статистическая и доктринальная интерпретации. Предлагается классификационная модель новизны закона, построенная на критериях формы закона, новизны содержания, факта существования подлинной новизны, ее объема и степени. Раскрывается содержание объема и степени новизны законов.

Ключевые слова: законотворчество, новизна, интерпретация новизны, творчество, критерии новизны, новизна формы закона, новизна содержания закона.

Одна из наиболее популярных тем, обсуждаемых в печати, Интернете и в научной юридической литературе, – это тема российского законотворчества, современное состояние которого все чаще и вполне обоснованно определяют как кризисное [1]. Среди факторов, обуславливающих такую характеристику, – чрезвычайно высокий показатель издания новых законов. Так, за шестой созыв Госдумы (2012–2016 гг.) рассмотрено 4830 законопроектов и принято 2200 законов, из них новых – 2199 [2]; в седьмом созыве в период с октября 2016 г. по май 2019 г. рассмотрено 3313 законопроектов и принято 1132 закона, из них новых – 1131 [3]. Для сравнения представляют интерес цифры, характеризующие динамику законодательного процесса в СССР. Так, в период 1970 – 1974 гг. Верховный Совет СССР принял 43 закона, с декабря 1937 г. по июль 1975 г. состоялось 62 сессии Верховного Совета СССР, на которых принято 705 актов, в том числе об утверждении указов – 375; в течение 1976 – 1980 гг. принято 42 закона и 24 закона об утверждении указов [4, с. 45]. Безусловно, нужно принимать во внимание разность социально-экономических, политических и иных условий, в которых осуществлялось законотворчество в СССР и в современной России, однако при этом нельзя не обращать внимания на то, что и территориально, и по количеству населения, и по объему экономики сравнение не в пользу РФ.

Специалисты отмечают, что тенденция роста количества законодательных актов прослеживается на протяжении всего современного периода

развития российского законодательства [5, с. 82], причем такая тенденция «приводит к различным негативным качественным изменениям, к снижению уровня законодательной культуры, проблемам юридической техники, качества и эффективности законов, обеспечения их верховенства, доктринальной обеспеченности практической законопроектной деятельности» [5, с. 83].

Чрезмерная интенсивность законотворчества, приводящая к появлению значительного количества законов, за которыми «трудно уследить», провоцирует крайне неодобрительное отношение к ним населения и представителей юридического сообщества, отразившееся в ставших широко употребляемыми образах «законодательного конвейера», «бешеного принтера», «законореи», «законодательного брака» и др. Законодательный «вал», по мнению экспертов, угрожает правовым нигилизмом и «минусом» для экономики и судов [6]. Его результат в виде чрезмерного количества законов приводит к тому, «что пользоваться ими становится очень сложно, а то и невозможно. Их все не знает не только бизнес, но и юристы» [7]. Он вызывает проблемы не только в контексте правоприменения, но и потому, что на общем фоне становятся незаметными вновь принимаемые действительно необходимые обществу правовые нормы. Так, по мнению А. Камакина, в 2012 г. вызвавшие народное возмущение законодательные акты о митингах, об иностранных агентах, о запрете усыновления американскими гражданами российских сирот и др. составили небольшую долю из общего числа 337 принятых законов, но

именно они «затмили действительно «либеральные новации» [8].

В настоящее время интерес к феномену новизны закона исчерпывается в основном сопровождаемой многочисленными примерами констатацией факта повышения законодательной активности Государственной думы, а также негативных последствий этого процесса. Данная тема освещается в основном журналистами, «специализирующимися» на критике деятельности представителей депутатского корпуса [8–10], и комментируется юристами-практиками, обсуждающими нюансы их применения [11, с. 50–53; 12, с. 11–17; 13, с. 1–2].

Между тем, будучи предметом самостоятельного теоретико-правового исследования, эта проблема может иметь не только сугубо теоретическое, но и практическое значение, выходя на решение проблем оптимизации законодательного процесса, повышения эффективности законодательной деятельности парламента и качества законов, вопроса о стабильности законодательства, его обновлении и избыточности и др. – вплоть до проблемы пределов и особенностей творчества в процессе создания нормативно-правовых актов. Без решения проблемы установления оптимального количества законов и выработки критериев его обновления невозможно восстановить доверие общества к государству, определять целесообразность опережающего правотворчества и др.

Правовая доктрина, особенно теория государства и права, предельно чутко относится к оперируемым ею понятиям, в том смысле, что начало каждого исследования сопровождается уточнением терминов и категорий, не только по смыслу, но в связи с их этимологией, установлением сферы употребления, изменением значения в различных контекстах. В связи с этим следует прежде всего уточнить значение понятия «новизна закона». Это необходимо сделать потому, что это слово – «новый» в контексте процесса законодательства неоднозначно по содержанию.

В научных исследованиях, посвященных анализу соотношения нового и новизны, указывается, что если новизна является прежде всего свойством, то новое – это и состояние, и приманица, и повторенное [14, с. 65]. Делается также вывод о том, что новизна не содержит в своем существе корреляции с временной лентой [14, с. 67]. Это в известном смысле объясняет парадоксальность оценок, когда одно и то же явление может формально считаться новым, но не обладать при этом свойством новизны и поэтому не оцениваться правовой доктриной в качестве такового, поскольку категория нового

охватывает как временные, так и качественные характеристики явления.

Согласно официальной позиции Государственной думы (что следует из названия показателей статистики законодательного процесса на ее официальном сайте) новым законом считается закон, впервые принятый Государственной думой в данный период, в отличие от повторно принятых законов (впервые принятых до данного периода и отклоненных или возвращенных в Государственную думу без рассмотрения) Советом Федерации или Президентом РФ. Иными словами, каждый закон, принятый Государственной думой, если он ранее не отклонялся или не возвращался Советом Федерации или Президентом РФ, считается новым.

В то же время понимание нового закона в правовой науке отличается. Как пишет Е. Шульман, «до 85% всей законодательной продукции, рассматриваемой Думой, – это не новые законы в полном смысле, а поправки в уже действующие» [9]. Высказываются и еще более пессимистичные оценки. По данным А.А. Гаганова, из 388 подписанных в 2015 году законов только около 10 были концептуально новыми [15]. В свою очередь, Н.А. Власенко отмечает, что в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации среди поступающих проектов законов, количество которых ежегодно составляет свыше двух тысяч, только 3 – 4 имеют концептуальный характер, самостоятельны и предлагают новое решение [1, с. 179].

Как видно, правовая доктрина считает новым не любой принятый закон, а только концептуально новый, т.е. однозначно обладающий свойством концептуальной новизны. Разность позиций законодателя и представителей юридической науки в интерпретации нового закона объясняется различием подходов к самому понятию «новизна». Официальная позиция основывается на статистической интерпретации новизны, в основе которой количественные показатели, определяющее место конкретного закона в ряду принятых до и после него законов в рамках определенного временного периода, безотносительно к его содержанию. Доктринальное понимание новизны основывается главным образом не на количественном, а на качественном подходе, ориентированном на анализ содержания, свойств и особенностей принятого закона, его роли в процессах регулирования общественных отношений. Как пишет В.Н. Сагатовский, «новое – это то, что появилось позже. Но между появившимся позже и раньше может быть чисто количественное порядковое различие, и в таком случае мы гово-

рим, что появился еще один, очередной предмет того же качества. Наличие нового качества предполагает существование у вновь появившегося предмета признаков необходимых и достаточных для отличия его в определенном отношении от всех других предметов некоторого множества, появление в нем таких признаков, которых еще не было в данной совокупности» [16, с. 369].

Необходимо сказать, что в юридической науке понятие новизны закона не стало предметом специального изучения, хотя юристы нередко обращаются к вопросам о ее критериях. Так, применительно к новизне изобретения отмечается, что она проявляется лишь тогда, когда такой результат несет в себе коренные изменения в существующей вещи [17, с. 125]. При рассмотрении новизны как критерия творчества отмечается ее связь с понятием неповторимости [18, с. 49]. Более детально характеризуются черты новизны при характеристике общих критериев определения новизны научных знаний о праве и государстве. В качестве таковых называют «временной», «аксиологический или качественный» и «пространственный» [19, с. 33].

Приведенные точки зрения относительно критериев новизны принципиально согласуются с подходами к пониманию новизны закона законодателя и представителей юридической науки, несмотря на различие позиций и разность интерпретаций. Очевидно, что новизна закона не сводится только лишь к временной или пространственной, количественной или качественной новизне, так как каждая из них образует самостоятельный параметр, определяющий состояние закона как нового, позволяющий соотнести его с другим, «старым» законом.

Новизна, как отмечено ранее, представляет собой свойство, характеризующее определенную черту закона. Понятие нового применительно к закону фиксирует его состояние, образуемое совокупностью присущих ему всех его связей и отношений, как внутренних, так и внешних. Внутренние – это отношения между формой и содержанием, а также между разными элементами содержания: социально-политическим и собственно-юридическим. Внешние – это отношение к времени, связи с ранее изданными, предшествующими или «старыми» законами, связи содержания закона и регулируемых им отношений и др.

Таким образом, новизна как свойство нового закона выступает в качестве определенного параметра его состояния, способного характеризовать период его существования, место в ряду уже существующих законов, его соотношение с другими, ранее изданными законами, как теми,

которые новым законом отменяются или изменяются, так и с иными действующими законами. Кроме того, носителем новизны выступает не только новый закон, т.е. ранее не существовавший. Новизна может характеризовать и уже существующий, «старый» закон, но обновленный в результате внесения в него изменений.

Вопрос о видах новизны закона относится, пожалуй, к числу наиболее сложных в юридической науке. В практике научных исследований новизны обосновываются классификационные модели, построенные на различных критериях. В обобщенном виде эти критерии могут быть представлены как: форма существования новизны информации (новизна во времени и новизна в пространстве) [20, с. 127]; степень отличия от явления-аналога, или, говоря иначе, степень оригинальности, креативности научных результатов (собственная или общая, местная, частная и условная разновидности новизны [19, с. 33], а также квазиновизна, псевдоновизна и новизна креативно-валидная, или просто новизна) [20, с. 134]; способ получения новизны (языковая, концептуальная и методологическая) [21, с. 1490–1491]. При этом следует иметь в виду, что используемые термины весьма условны; дело – в реально имеющем место смысловом разделении новизны, а она у каждого автора различается.

Поскольку и научное исследование, и деятельность по созданию законов характеризуются как разновидности творчества, определенные корреляции при построении классификационных моделей новизны, конечно же, возможны, хотя говорить о прямом реципировании едва ли допустимо. Наиболее целесообразным и возможным видится их использование лишь в качестве методологических ориентиров, реализуемых с учетом специфики исследуемого феномена. Связано это с рядом обстоятельств. Несмотря на отмеченную общую черту – творчество, результат труда законодателя имеет больше сходства не с поэтическим произведением, созданным в порыве вдохновения, а плодом работы конструктора, который из известных уже материалов и деталей на основе разработанных ранее технологических схем и процессов создает новый продукт. Здесь трудно создать уникальный и неповторимый объект, такой, как, например, в живописи или в литературе, и практически невозможно достичь той степени новизны, которая характеризует открытие в физике или астрономии. При создании закона законодатель использует строго определенный инструментарий правового воздействия и типовые регулятивные схемы. Кроме того, нужно принимать во внимание, что творческий про-

цесс научных исследований не формализован, в то время как процесс создания закона осуществляется в строгих процедурных рамках, в условиях действия юридических и временных ограничений. На его содержание существенное влияние оказывают процедурный, организационный, временной и политический факторы. Закон – это плод коллективного творчества и при этом – результат компромисса между субъектами законодательного процесса. Нельзя не принимать во внимание и того, что закон, в отличие от результатов, например, философского исследования, экономически детерминирован. Все это сужает возможности для свободы творчества при создании закона и оказывает влияние на его новизну.

При выделении критериев новизны закона нужно принимать во внимание, прежде всего, его природу и назначение. Закон, будучи важнейшим источником права, представляет собой единство формы (внешней и внутренней) и содержания. В ряде случаев новая форма наполняется уже существующим содержанием – правовыми нормами. Так, при консолидации содержание нескольких законов или иных нормативно-правовых актов с минимальной корректировкой (отмена устаревших, недействительных положений, приведение в соответствие с действующим законодательством терминологии, стилистики, отсылок и пр.) перемещается в один законодательный акт.

В других случаях новизна может быть связана с изменением способов внутренней организации этого содержания, с новым структурированием содержащегося в нем нормативного материала. Правда, говорить о новизне внутренней формы закона можно только в том случае, когда его содержание – нормативные модели либо остаются без изменения, либо изменяются при условии незначительности и несущественности изменений в той степени, в которой они могут быть игнорированы, как и в случае консолидации. Сказанное позволяет выделить в качестве критерия новизны **форму закона**, на основе которой следует разграничивать такие виды, как *новизна внешней и внутренней форм*.

Критерий формы закона нужно различать с *формальным*, или статистическим, критерием. Новизной в статистическом аспекте обладает каждый вновь издаваемый закон. Эта новизна выражается в сочетании вида (например, федеральный конституционный, федеральный закон), названия и содержания (вопрос, по которому он издается), структуры этого содержания и реквизитов, что позволяет отграничить его от иных ранее изданных законов.

Логика классификации диктует необходимость выделения, наряду с критерием формы, и

критерия **новизны содержания**, поскольку новизна закона проявляется главным образом в его содержании, которое составляют государственно-властные предписания, регулирующие общественные отношения. Нормы, содержащиеся в законе, под определенным углом зрения представляют собой модели регулируемых общественных отношений. Нормативная модель включает описание социальной ситуации и закрепление правовых средств, с помощью которых она регулируется. В свою очередь, формирование нормативной модели и ее закрепление в законе осуществляется посредством средств и приемов юридической техники, которые либо явно выражены в его тексте, либо проявляются при достаточном анализе. Соответственно в них можно выделить социально-политическую и собственно-юридическую новизну.

Социально-политическая новизна проявляется в описании нормой типовой социальной ситуации, ранее не вовлекавшейся в сферу правового регулирования. Поскольку закон «по своей сути есть не просто отображение действительности, а воспроизведение ее существенных характеристик, в нем находят отражение закономерности общественного развития», а сам он представляет собой «нормативно-обязательное отображение этих закономерностей» [4, с. 27], о социально-политической новизне закона можно вести речь только тогда, когда его содержание составляет отображение новых социальных закономерностей.

Собственно-юридическую новизну, в свою очередь, составляет использование неизвестных или не применявшихся ранее правовых средств, методов и порядков правового регулирования, правовых режимов, а также юридической техники и др. При этом понятием новизны охватывается как введение в правовое регулирование ранее неизвестных отечественной правотворческой практике правовых средств, методов, порядков правового регулирования (что в принципе само по себе маловероятно), так и их применение к тем отношениям, к которым они ранее не применялись.

В рамках собственно-юридической нужно различать инструментальную и технико-юридическую новизну. *Инструментальная новизна* выражена в применении новых инструментов правового воздействия на регулируемые общественные отношения. Необходимо оговориться, что за многовековую историю права сложно изобрести абсолютно новые правовые средства или методы правового регулирования. Однако это не исключает принципиальной возможности инструментальной новизны. Так, можно выстраивать новые комбинации право-

вых инструментов и применять их к отношениям, которые ранее регулировались иначе или ранее не входили в состав предмета правового регулирования. Возможным является изменение, например, порядка реализации субъективных прав и юридических обязанностей, режимов использования имущества, порядков регулирования отдельных видов деятельности, отмена или введение юридической ответственности, изменение конструкции составов правонарушений и др.

Технико-юридическую новизну образует применение средств и приемов юридической техники, их комбинаций. Примером может служить создание новых юридических конструкций или их перенесение из сферы частного права в сферу публичного, что, в частности, произошло с конструкцией юридического лица в Кодексе об административных правонарушениях РФ. Ранее действовавший кодекс (КоАП РСФСР) в числе субъектов общего субъекта правонарушения признавал только физическое лицо. Включение в состав субъектов правонарушения юридического лица повлекло, в свою очередь, необходимость концептуальных изменений в виде легальной дефиниции понятия административного правонарушения и в его конструкции, в части субъективной стороны, ибо юридическое лицо, в отличие от физического лица, будучи фикцией, не обладает сознанием и волей.

Несмотря на то, что юридическая терминология входит в состав средств юридической техники, она заслуживает отдельного и более подробного рассмотрения. Связано это с отрицательной оценкой новизны научных исследований, обеспечиваемой за счет языковых ухищрений [21, с. 1490]. А.Ф. Кудряшев и О.И. Елхова предостерегают от изобретения новых терминов, которое иногда становится самоцелью, от замены общепринятых терминов новыми, заимствованными из других наук и систем, что не дает положительного познавательного эффекта, а засоряет мыслительную и языковую среду [21, с. 1491].

К сожалению, подобного не избежал и язык права, в том числе и язык законодательства. Весьма распространены такие формы *терминологической новизны*, как использование иноязычных слов для образования юридических терминов при наличии русскоязычных аналогов, включение в тексты законов легальных дефиниций общеизвестных понятий, без которых и правоприменитель, и непосредственный адресат правовых норм ранее вполне обходились, и др. Все это создает лишь видимость новизны, но ничего не прибавляет в содержательном

плане. Весьма показательна в этом отношении ситуация с заменой терминов «оперативно-розыскная деятельность» и «оперативно-розыскные мероприятия» терминами «оперативно-розыскная деятельность» и «оперативно-розыскные мероприятия». В Федеральном законе от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД), выступающем базовым в отношении оперативно-розыскной деятельности, используются термины: «оперативно-розыскная деятельность», «оперативно-розыскные мероприятия» [21]. В изданном позднее и являющемся новым по отношению к Закону об ОРД федеральном законе «О полиции» [22] законодатель использует другие термины: «оперативно-розыскная деятельность» и «оперативно-розыскные мероприятия». Регламентируя деятельность полиции, которая, в соответствии с ч.1 ст. 4 федерального закона «О полиции», является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, и наделяя ее обязанностью осуществлять оперативно-розыскную деятельность (ст. 12), законодатель руководствовался ст. 13 Закона об ОРД, определяющей органы внутренних дел в числе органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность!

Указанные формулировки красноречиво свидетельствуют о культуре юридической техники как части профессиональной правовой культуры законодателя, так как изменение терминологии в законе, регламентирующей деятельность полиции, принципиальных изменений в содержании работы соответствующих подразделений органов внутренних дел не повлекло, однако создало возможность для возникновения проблем в юридической практике [23].

Если законодатель имел реальные основания считать, что термин «оперативно-розыскная» деятельность не способен адекватно отразить специфику этой деятельности, то следовало бы не просто игнорировать терминологию базового закона, а внести изменения в ранее изданные акты. Однако, судя по тому, что сегодня в законодательстве уживаются разные термины, обозначающие одно и то же понятие, то, скорее всего, законодатель исходит из того, что сама по себе терминология закона существенного значения не имеет!

Новая терминология имеет смысл лишь тогда, когда появляются правовые понятия, т.е. возникают явления и процессы, вовлеченные в сферу правового регулирования, которые нельзя обозначить и описать посредством традиционной юридической терминологии, не прибегая к

использованию, например, иноязычной лексики. Терминологическая новизна в законе обособлена только лишь в ассоциации с концептуальной, содержательной новизной, когда новый термин или дефиниция является адекватной заменой устаревшим старым или обладает способностью выразить смысл и содержание, отсутствующей у имеющейся терминологии.

Сама постановка вопроса о терминологической новизне, как результате изобретения новой терминологии, не детерминированной новыми правовыми явлениями и отражающими их понятиями, диктует необходимость привлечения к анализу категории, не только выступающей родовой по отношению к ней, но и артикулирующей ее негативную роль в законотворческой деятельности, характеризуя ее результаты как лишённые объективной необходимости и ценности. Такой категорией является понятие псевдоновизны.

Псевдоновизна в законе – это наличие ранее известных правовой доктрине и правотворческой практике, но воспринимаемых законодателем в качестве новых элементов в содержании вновь изданного закона, а также «новой» формы (внутренней и внешней). В понимании псевдоновизны применительно к закону согласимся с М.В. Барановой, рассматривающей ее как противоположность истинной, реальной новизны [19, с. 33]. Такое понимание не противоречит и трактовке псевдоновизны А.С. Бондаревского. Он понимает под ней разновидность новизны научных результатов, определяя «как выражение того или иного личного видения реалий природы разработчиком (т.е. видения, не основанного на эксперименте или естественно-беспорных аксиомах), которые (выводы-заклучения) являются по этой причине неправильными или неоднозначно-спорными» [20, с. 135].

Понятием *псевдоновизны* охватывается феномен субъективного восприятия законодателем уже известного явления как нового или сознательного позиционирования его в качестве такового, в то время как объективно он свойством новизны не обладает. Так, в частности, примером такой новизны является «терминологическое переодевание» хорошо известного юридической науке и практике, однако не закрепленного в УК РСФСР понятия одной из неосторожных форм вины – преступной самонадеянности в преступное легкомыслие в ч. 2 ст. 24 УК РФ, которая к тому же через эту самую самонадеянность и определяется.

Дихотомической парой мнимой новизны выступает *подлинная новизна*, т.е. объективно существующая независимо от субъективного вос-

приятия воли и желания законодателя. Далеко не всегда использование законодателем в тексте закона нового термина является примером терминологической новизны. Подлинная новизна имеет место в том случае, когда за новыми терминами стоят новые сущности, независимо от того, принадлежат ли они к области отношений, регулируемых законом, или обозначают используемые для этого правовые инструменты или технические средства и приемы. Критерием новизны в данном случае выступает сам **факт ее существования**.

Законотворческая практика весьма богата видовым разнообразием законов. Они различаются объемом текста, его содержанием, местом в системе законодательства и ролью в регулировании общественных отношений. В одних случаях закон вносит изменения в другой, ранее принятый, в части отмены некоторых положений, введения в него других или изменения редакции одной или нескольких статей, при этом не оказывая существенного влияния на объем нормативного массива в той или иной отрасли права и в праве в целом.

В других, когда принимаемый закон представляет собой комплексный законодательный акт, который обеспечивает нормативную регламентацию новой отрасли общественных отношений, происходит существенный прирост новых нормативных предписаний. Новый закон может выступать реакцией на ситуативные изменения в регулируемых общественных отношениях, не предусмотренные при издании предшествующих законов, а может, напротив, содержать принципиальные положения, способные изменить вектор общественного развития. С учетом этого классификационными основаниями могут выступать **объем и степень новизны**.

Для измерения объема новизны представляется возможным использовать количественные характеристики, применяя в качестве критерия соотношение количества новых и «старых» нормативных положений. Носителями новизны могут выступать нормативные положения, как ранее неизвестные доктрине и законодательству и впервые вводимые в процессы правового регулирования, так и ранее известные, апробированные в других законах и иных нормативно-правовых актах, однако впервые применяемые к отношениям, составляющим предмет правового регулирования данного закона. Например, в случае использования стимулов вместо ограничений или реципирования модели правового режима из одной отрасли публичного права другой. В свою очередь, «старыми» нужно считать не только те нормативные положения, ко-

торые сохраняют предшествующую редакцию неизменной, но изложенные в новой редакции при сохранении в нормативных моделях ранее применявшихся к этим отношениям правовых средств, юридических конструкций и др.

Объем новизны закона трудно исчислить точно, в процентном соотношении, поэтому предлагаемое деление носит во многом условный характер. Возможной видится следующая градация новизны, в зависимости от объема нормативных положений, выступающих носителями свойства новизны: *точечная, частичная, существенная и абсолютная*.

Точечная новизна выражается во включении в закон отдельных положений, которыми изменяется редакция отдельных статей, вводится одна или несколько новых норм, что практически не влияет на общий объем содержащихся в нем нормативных предписаний. Такая новизна образуется при внесении изменений в действующие законы.

О частичной новизне можно вести речь в случае наличия в законе не более трети норм, обладающих свойством новизны. Понятием частичной новизны охватываются как случаи внесения изменений в действующие законы, так и издание нового во времени закона, когда изменяется форма и, частично, содержание. При этом объем изменений содержания не позволяет говорить о существенных изменениях нормативного материала, как это присуще кодификации. В данном случае возникает феномен, занимающий промежуточное место между консолидацией и кодификацией.

Существенная новизна, как правило, связывается с изменениями и формы, и содержания, причем соотношение между «старыми» и «новыми» нормативными положениями выражается в пределах от одной трети и более. Именно такое соотношение характеризует кодифицированный закон.

Признавая во многом дискуссионность применения формулировки «абсолютная» к новизне закона и осознавая его условность, полагаем тем не менее, что определенные основания для ее выделения все же имеются. Связано это с феноменом опережающего правотворчества – с изданием законодательных актов, предметом регулирования которых являются общественные отношения, не имеющие аналогов в существующей социальной практике [24; 25, с. 281]. Примерами таких актов, обладающих абсолютной новизной в момент принятия, являются действующая Конституция РФ и изданные на ее основе законодательные акты, посредством которых трансформировалась правовая система России после 1993 г. Количество нормативных

моделей общественных отношений, не имевших аналогов в законодательстве СССР и РСФСР, составляло в них подавляющее большинство, что позволяет, пусть и с оговорками, рассматривать их новизну как абсолютную.

В основе критерия «**степень новизны**» закона лежит сравнительная величина, выражающая качественные отличия нормативного материала и интегрирующая в себе формальные, инструментальные, технико-юридические и социально-политические (предметные) характеристики вновь вводимого в систему законодательства акта. Она обусловлена, в свою очередь, степенью креативности, проявленной законодателем при создании закона, и выражается в оригинальности, неповторимости результатов, как непосредственных юридических (выраженных непосредственно в законе), так и социальных, хотя и обусловленных законом и содержащихся в нем потенциально, но раскрывающихся в процессах реализации. Сообразно этим результатам, в зависимости от степени новизны можно выделить по меньшей мере три ее разновидности: *ординарная, квазиконцептуальная и собственно концептуальная новизна* [26].

В основе понимания ординарной новизны лежит словарное толкование: «рядовой, обыкновенный». Такая новизна характеризует наименьшую степень концентрации творческих усилий законодателя. Она выступает ситуативной реакцией на изменения в общественных отношениях, не выражает новых закономерностей общественного развития и не сказывается принципиальным образом на конфигурации правового регулирования, его направленности, объеме и содержании. Ординарной новизной обладает, например, решение об увеличении штрафов за нарушение правил дорожного движения, создание консолидированного закона и т.п. Основными детерминантами ординарной новизны выступают текущая динамика общественных отношений и правотворческие ошибки, которые в условиях отмеченной выше чрезмерной интенсивности законотворчества становятся его неизбежными спутниками.

Использование прилагательного «концептуальная» в данной исследовательской ситуации требует определенных пояснений относительно общего его значения с тем, чтобы оттенить смысловые различия при использовании его в составе формируемых терминов, которыми представляется возможным обозначить видовые проявления новизны закона. Возможность его использования основывается на том широком спектре значений, который оно способно выразить в обыденной речи и в различных областях научного знания. В этой связи показательным,

что в числе синонимов прилагательного «концептуальный» называют: смысловой, основополагающий, самостоятельный, важный, принципиальный, новаторский, системный, содержательный [27, 28].

Принимая во внимание сказанное, а также учитывая контексты, в которых в правовой доктрине применительно к закону используются слово «концепция» [28, с. 8–24] и прилагательные к нему [29, с. 68–72; 1, с. 179], считаем, что концептуально новый закон можно интерпретировать как содержащий новые идеи правового регулирования, имеющий принципиально новую, измененную конструкцию, обладающий самостоятельным (не имеющим аналогов) содержанием и фундаментальным значением. Кроме того, концептуально новые законы – это законы, издаваемые впервые в связи с назревшей необходимостью законодательного урегулирования тех или иных общественных отношений.

Концептуальная новизна закона – это такое сочетание собственно-юридических и социально-политических элементов содержания закона, которое способно изменить основные (принципиальные) параметры правового регулирования в той или иной области общественных отношений, отражая изменения объективно закономерных оснований законотворчества.

В то же время концептуальность новизны может градуироваться. В одних случаях она выражается в характеризуемой высокой степенью креативности переработке ранее использованных подходов к решению социальных проблем в иных областях права или зарубежного опыта правового регулирования. В других – это создание принципиально новых, ранее не использованных в законотворческой практике концепций правового регулирования, не компилирующих предшествующий собственный или чужой опыт законодательной регламентации общественных отношений. Если во втором случае можно говорить о концептуальной новизне без оговорок, то в первом необходимо подчеркивать наличие элементов компилятивности, используя приставку «квази».

Квазиконцептуальная новизна – это новые креативные решения «застарелых» социальных проблем, творческая адаптация моделей правового регулирования, реципируемых из других правовых систем или переносимых из одной в другую отрасль права. Примером последней выступает, например, модель правоограничений, положенная в основу уголовно-правового института ограничения свободы (ст. 53 УК РФ). Это модель, получившая название административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [30], которая использо-

валась с 1966 г. до середины 90-х гг. для предупреждения совершения ими преступлений и оказания воспитательного воздействия.

Собственно концептуальная новизна связана с познанием новых общественных закономерностей, анализом и обобщением существующей социальной практики и созданием законов, регламентирующих новые области общественных отношений. В ряде случаев она выступает результатом инновационного правотворчества, когда законодатель не просто познает уже проявившиеся новые общественные закономерности, а предугадывает их в виде потенциальных возможностей в момент их нахождения на «развилке вероятностей» и, создавая акт опережающего законотворчества, направляет общественное развитие по новому пути.

Подводя итоги проведенного исследования, в качестве вывода отметим, что новизна закона является отражением динамики форм и содержания законов и в этом смысле она – закономерное явление, так как нельзя не согласиться с Б.Г. Розовским, утверждающим что «нет вечных истин, не может быть вечных законов. Готовые формулы раз и навсегда закрывают проблему» [31].

При этом, как объективно закономерное явление, она должна быть гармонизирована с новизной общественных отношений, а издание ее носителя – нового закона детерминировано изменением общественных потребностей. Соответственно, первым шагом решения проблемы «новых законов» видится разработка методики оценки степени гармонизированности новизны принимаемого закона с регулируемым им общественными отношениями. При ее формировании востребованной может стать и предлагаемая в настоящей работе теоретическая модель новизны закона. Кроме того, разработанная авторами модель может составить также основу специальных исследований этой проблематики, способных дать новый импульс дальнейшей разработке теории закона.

Список литературы

1. Власенко Н.А. Кризисные тенденции в законотворчестве современной России // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 175–182.
2. Статистика законодательного процесса Государственной Думы за 6 созыв // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. URL: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/?type=convocation&c=6> (дата обращения: 29.04.2019).
3. Статистика законодательного процесса Государственной Думы за 7 созыв // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. URL: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/?type=convocation&c=7> (дата обращения: 29.04.2019).

4. Тихомиров Ю.А. Теория закона. М.: Наука, 1982. 257 с.
5. Власенко Н.А., Залоило М.В. Состояние законодательства, уровень законодательной культуры и стандартизация законодательства // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 78–89.
6. Примаков Д. Много законов – это правовой нигилизм и «минус» для экономики и судов. URL: <https://pravo.ru/review/view/33363/ДенисПримаков> (дата обращения: 12.04.2019).
7. «Важно не ставить во главу угла правовые традиции, а решать экономическую задачу». Интервью с Евгением Губиным. URL: https://zakon.ru/discussion/2019/03/22/vazhno_ne_stavit_vo_glavu_ugla_pravovye_tradicii_a_reshat_ekonomicheskuyu_zadachu__intervyu_s_evgeni (дата обращения: 02.05.2019).
8. Камакин А. Бешенство принтера: Госдума стала принимать в три раза больше законов // Московский комсомолец (МК). 29.09.2015. URL: <https://www.mk.ru/politics/2015/09/28/beshenstvo-printera-gosduma-stala-prinimat-v-tri-raza-bolshe-zakonov.html>. Занимательное_законотворчество (дата обращения: 14.04.2019).
9. Шульман Е. Три степени ущерба. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/06/29/647153-stepeni-uscherba> (дата обращения: 29.04.2019).
10. Железнова М. Как ограничить скорость законодателя. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/02/13/677279-ogranichit-skorost> (дата обращения: 19.04.2019).
11. Черепанов В.А. Избирательное право: новые законы и старая проблема // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 50–53.
12. Кошарная О. Перспективы нового Закона [Интервью с Э. Бадиным, Ю. Дымовой, И. Хапалиным, И. Уколовой, А. Беляевым, О. Ефимовым, В. Черданцевым, О. Сулимой, В. Соколенко] // Жилищное право. 2017. № 12. С. 7–46.
13. Бондарчук Д. Новый Закон о таможенном регулировании. Что изменится с сентября 2018 г., а что – только через несколько лет // ЭЖ-Юрист. 2018. № 32. С. 1–2.
14. Дыдров А.А. Понятия нового и новизны: поиск смыслов и корней // Вестник Челябинской государственной академии культуры и искусств. 2014. 3 (39). С. 65–69.
15. Гаганов А.А. Итоги 2015 года: законодательный процесс. URL: <http://rusrand.ru/analytics/itogi-2015-goda-zakonodatelnij-protsess> (дата обращения: 15.04.2019).
16. Сагатовский В.Н. Основы систематизации всеобщих категорий. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1973. 431 с.
17. Сушкова О.В. Критерии творчества и новизны в объектах интеллектуальной собственности в РФ // Вестник Омского университета. Серия Право. 2008. № 4 (17). С. 122–129.
18. Рахматулина Р.Ш. Объекты авторского права России и Франции // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. 2015. № 3 (28). С. 48–54.
19. Баранова М.В. Критерии определения новизны научных знаний о праве и государстве // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 1 (41). С. 30–34.
20. Бондаревский А.С. Определение понятия «новизна». Формализованный подход // Контекст и рефлексия: философия о мире и человеке. 2012. № 1. С. 125–142.
21. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.08.1995. № 33. Ст. 3349.
22. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.
23. Баранов В.М. Достоинства и недостатки Отчета Федерального Собрания России о 20-летнем развитии отечественного законодательства // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1. С. 279–282.
24. Баранова М.В. Опережающее правотворчество в правовой системе современности // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 1 (108). С. 43–45.
25. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: Рус. яз., 1986. 796 с.
26. Мануковский В. Концептуальный – это как понимать? Значение, синонимы и толкование. URL: <http://fb.ru/article/333739/kontseptualnyiy---eto-kak-poinimat-znachenie-sinonimy-i-tolkovanie> (дата обращения: 10.04.2019).
27. Ильина Т.А. Федеральный закон «О бухгалтерском учете»: новая концепция регулирования // Вестник Удмуртского университета. 2012. № 4. С. 36–39.
28. Прохоров И.О. Обращение с отходами: новая терминология и новые концепции // Справочник эколога. 2015. № 2. С. 8–24.
29. Белых В.С. Концептуальная основа нового Закона о несостоятельности // Бизнес, менеджмент и право. 2003. № 2. С. 68–72.
30. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26.07.1966 № 5364-VI «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Ведомости ВС СССР. 1966. № 30. Ст. 597.
31. Розовский Б.Г. Мне стыдно быть юристом! URL: <https://www.iauaj.net/node/2555> (дата обращения: 05.05.2019).
32. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
33. Красинский В.В. О соотношении понятий «оперативно-розыскная деятельность» и «оперативно-разыскная деятельность» // Современное право. 2012. № 8. С. 34–37.

NOVELTY OF THE LAW: CONCEPT AND TYPES

T.E. Zyablova, Ya.B. Komarova, V.V. Mamchun

On the basis of the analysis of the current state and trends in the Russian legislation development, the need to study the phenomenon of novelty of the law as a subject of an independent theoretical and legal research is substantiated. Taking into account the State Duma's official position and the main approaches of the legal doctrine, the meaning of the concept of novelty is specified as fixing a certain condition of the law, and the relationship is established between its statistical and doctrinal interpretations. The authors propose a classification model of novelty of the law based on the criteria of the form of the law, novelty of its contents, the fact of existence of original novelty, its volume and degree. The content and scope of the volume and degree of novelty of laws are discussed.

Keywords: lawmaking, novelty, interpretation of novelty, creativity, criteria of novelty, novelty of the law form, novelty of the law contents.

References

1. Vlasenko N.A. Krizisnye tendencii v zakonotvorchestve sovremennoj Rossii // Yuridicheskaya tekhnika. 2015. № 9. S. 175–182.
2. Statistika zakonodatel'nogo processa Gosudarstvennoj Dumy za 6 sozyv // Oficial'nyj sajt Gosudarstvennoj Dumy Rossijskoj Federacii. URL: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/?type=convocation&c=6> (data obrashcheniya: 29.04.2019).
3. Statistika zakonodatel'nogo processa Gosudarstvennoj Dumy za 7 sozyv // Oficial'nyj sajt Gosudarstvennoj Dumy Rossijskoj Federacii. URL: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/?type=convocation&c=7> (data obrashcheniya: 29.04.2019).
4. Tihomirov Yu.A. Teoriya zakona. M.: Nauka, 1982. 257 s.
5. Vlasenko N.A., Zaloilo M.V. Sostoyanie zakonodatel'stva, uroven' zakonodatel'noj kul'tury i standartizaciya zakonodatel'stva // Yuridicheskaya tekhnika. 2016. № 10. S. 78–89.
6. Primakov D. Mnogo zakonov – eto pravovoj nihilizm i «minus» dlya ekonomiki i sudov. URL: <https://pravo.ru/review/view/33363/DenisPrimakov> (data obrashcheniya: 12.04. 2019).
7. «Vazhno ne stavit' vo glavu ugla pravovye tradicii, a reshat' ekonomicheskuyu zadachu». Interv'yu s Evgeniem Gubinyim. URL: https://zakon.ru/discussion/2019/03/22/vazhno_ne_stavit_vo_glavu_ugla_pravovye_tradicii_a_reshat_ekonomicheskuyu_zadachu_intervyu_s_evgeniyem_gubinyim (data obrashcheniya: 02.05.2019).
8. Kamakin A. Beshenstvo printera: Gosduma stala primimat' v tri raza bol'she zakonov // Moskovskij komсомолец (МК). 29.09.2015. URL: <https://www.mk.ru/politics/2015/09/28/beshenstvo-printera-gosduma-stala-prinimat-v-tri-raza-bolshe-zakonov.html>. Zanimatel'noe za konotvorchestvo (data obrashcheniya: 14.04.2019).
9. Shul'man E. Tri stepeni ushcherba. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/06/29/647153-stepeni-uscherba> (data obrashcheniya: 29.04.2019).
10. Zheleznova M. Kak ogranichit' skorost' zakonodat'ya. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/02/13/677279-ogranichit-skorost> (data obrashcheniya: 19.04.2019).
11. Cherepanov V.A. Izbiratel'noe pravo: novye zakony i staraya problema // Rossijskaya yusticiya. 2017. № 9. S. 50–53.
12. Kosharnaya O. Perspektivy novogo Zakona [Interv'yu s E. Badinyim, Yu. Dymovoj, I. Hapalinyim, I. Ukolovoj, A. Belyaevym, O. Efimovym, V. Cherdancevym, O. Sulimov, V. Sokolenko] // Zhilishchnoe pravo. 2017. № 12. S. 7–46.
13. Bondarchuk D. Novyj Zakon o tamozhennom regulirovanii. Chto izmenitsya s sentyabrya 2018 g., a chto – tol'ko cherez neskol'ko let // EZh-Yurist. 2018. № 32. S. 1–2.
14. Dydrov A.A. Ponyatiya novogo i novizny: poisk smyslov i kornej // Vestnik Chelyabinskoy gosudarstvennoj akademii kul'tury i iskusstv. 2014. 3 (39). S. 65–69.
15. Gaganov A.A. Itogi 2015 goda: zakonodatel'nyj process. URL: <http://rusrand.ru/analytics/itogi-2015-goda-zakonodatelnyj-protsess> (data obrashcheniya: 15.04.2019).
16. Sagatovskij V.N. Osnovy sistematizacii vseobshchih kategorij. Tomsk: Izd-vo Tomsk. un-ta, 1973. 431 s.
17. Sushkova O.V. Kriterii tvorchestva i novizny v ob'ekтах intellektual'noj sobstvennosti v RF // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya Pravo. 2008. № 4 (17). S. 122–129.
18. Rahmatulina R.Sh. Ob'ekty avtorskogo prava Rossii i Francii // Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5. Yurisprudenciya. 2015. № 3 (28). S. 48–54.
19. Baranova M.V. Kriterii opredeleniya novizny nauchnyh znaniy o prave i gosudarstve // Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. 2018. № 1 (41). S. 30–34.
20. Bondarevskij A.S. Opredelenie ponyatiya «novizna». Formalizovannyj podhod // Kontekst i refleksiya: filosofiya o mire i cheloveke. 2012. № 1. S. 125–142.
21. Federal'nyj zakon ot 12.08.1995 № 144-FZ «Ob operativno-rozysknoj deyatel'nosti» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 14.08.1995. № 33. St. 3349.
22. Federal'nyj zakon ot 07.02.2011 № 3-FZ «O policii» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2011. № 7. St. 900.
23. Baranov V.M. Dostoinstva i nedostatki Otcheta Federal'nogo Sobraniya Rossii o 20-letnem razvitanii otechestvennogo zakonodatel'stva // Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. 2014. № 1. S. 279–282.
24. Baranova M.V. Operezhayushchee pravotvorchestvo v pravovoj sisteme sovremenosti // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii. 2016. № 1 (108). S. 43–45.
25. Ozhegov S.I. Tolkovyy slovar' russkogo yazyka. M.: Rus. yaz., 1986. 796 s.

26. Manukovskij V. Konceptual'nyj – eto kak ponimat'? Znachenie, sinonimy i tolkovanie. URL: <http://fb.ru/article/333739/kontseptualnyiy---eto-kak-ponimat-znachenie-sinonimy-i-tolkovanie> (data obrashcheniya: 10.04.2019).
27. П'ина Т.А. Federal'nyj zakon «O buhgalterskom uchete»: novaya koncepciya regulirovaniya // Vestnik Udmurtskogo universiteta. 2012. № 4. S. 36–39.
28. Prohorov I.O. Obrashchenie s othodami: novaya terminologiya i novye koncepcii // Spravochnik ekologa. 2015. № 2. S. 8–24.
29. Belyh V.S. Konceptual'naya osnova novogo Zakona o nesostoyatel'nosti // Biznes, menedzhment i pravo. 2003. № 2. S. 68–72.
30. Ukaz Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR ot 26.07.1966 № 5364-VI «Ob administrativnom nadzore organov vnutrennih del za licami, osvobozhdannymi iz mest lisheniya svobody» // Vedomosti VS SSSR. 1966. № 30. St. 597.
31. Rozovskij B.G. Mne stydno byt' yuristom! URL: <https://www.iuaj.net/node/2555> (data obrashcheniya: 05.05.2019).
32. Federal'nyj zakon ot 25.12.2008 № 273-FZ «O protivodejstvii korrupcii» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2008. № 52 (ch. 1). St. 6228.
33. Krasinskij V.V. O sootnoshenii ponyatij «operativno-rozysknaya deyatel'nost'» i «operativno-razysknaya deyatel'nost'» // Sovremennoe pravo. 2012. № 8. S. 34–37.