

УДК 340

**КАК СОВЕРШЕНСТВУЕТСЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ:  
АКЦЕНТ НА ТОЛКОВАНИИ ТЕРМИНОВ**

**Упоров Иван Владимирович,**  
д.и.н., к.ю.н., профессор,  
Краснодарский университет МВД России  
uporov@list.ru

**Аннотация**

Процесс законотворческой деятельности со временем непрерывно совершенствуется. В статье рассматриваются основные тенденции в развитии методов законодательной техники, которые используются в законодательных органах, на примерах российского законодателя. Анализируются соответствующие нормативно-правовые акты различных исторических эпох (Российская империя, советское государство, постсоветская Россия), научные труды, в которых затрагиваются отдельные вопросы заявленной темы. Отмечается, что законодательные акты приобретают определенную структурированную системность, в частности, в настоящее время это выражается в том, что в большинстве законодательных актов в его начале дается толкование ключевых терминов, используемых в тексте правового документа; такой подход сформировался сравнительно недавно и он обусловлен прежде всего тем обстоятельством, что социальные отношения непрерывно усложняются, соответственно участники правовых отношений нуждаются в более точном понимании. В настоящей работе данному аспекту уделено основное внимание. Указывается также на некоторые проблемы, связанные законодательной техникой современного правотворчества.

**Ключевые слова:** законотворческая деятельность, термины, правовые отношения, толкование, юридическая техника, социум. отношения.

**HOW LEGISLATIVE ACTIVITIES ARE IMPROVED: EMPHASIS ON  
INTERPRETATION OF TERMS**

**Uporov I.V.,**  
Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor,  
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
uporov@list.ru

**ABSTRACT**

The process of legislative activity is continuously improving over time. The article examines the main trends in the development of legislative techniques used in legislative bodies, using examples from the Russian legislator. The relevant regulatory legal acts of various historical eras

(the Russian Empire, the Soviet state, post-Soviet Russia), scientific works that address individual issues of the stated topic are analyzed. It is noted that legislative acts acquire a certain structured systematicity, in particular, at present this is expressed in the fact that most legislative acts at the beginning provide an interpretation of the key terms used in the text of the legal document; This approach has been formed relatively recently and is primarily due to the fact that social relations are continuously becoming more complex, and accordingly, participants in legal relations need a more precise understanding. This paper pays particular attention to this aspect. It also points out some problems associated with the legislative technique of modern lawmaking.

---

**Keywords:** legislative activity, terms, legal relations, interpretation, legal technique, social relations.

---

Развитие цивилизации осуществляется таким образом, что социальные отношения неуклонно расширяются и углубляются, и в целом становятся более сложными. Соответственно требуются более совершенные механизмы их регулирования. Одним из таких механизмов является институт правотворчества, и прежде всего в виде законов, представляющих собой нормативно-правовые акты, обладающие высшей юридической силой и посредством которых регулируются все основные сферы жизнедеятельности общества. Первые письменные законы были приняты еще в XVIII в. до нашей эры, а в России первым систематизированным законом является Русская Правда (XII в.). С тех пор юридическая техника последовательно совершенствовалась.

Для России важнейшим этапом в этом процессе являлась фундаментальная систематизация российского законодательства в первой трети XIX в., результатом которой стало издание шестнадцатитомного Свода законов Российской империи, действовавшего до конца существования империи (1917 г.), что само по себе свидетельствует в целом о высоком качестве принимаемых тогда законов. Причем, эта оценка относится прежде всего к отраслевому выделению законодательных актов, то есть, законодатель стал более четко определять предмет регулирования каждого закона. Этому, бесспорно, способствовало развитие юридических наук, и уже к концу XIX в. мнение ученых-правоведов было весомым, а некоторые из них являлись государственными деятелями (например, Н.С. Таганцев состоял членом Государственного Совета). Вместе с тем развитие юридической техники тогда еще не вышло на такой уровень, чтобы в самом тексте закона закреплять понятийный аппарат предмета регулирования.

Отчасти это объяснялось тем обстоятельством, что российские законы представляли собой чрезвычайно громоздкие текстовые конструкции, их содержание основывалось на еще сохранявшемся казуальном подходе к описанию правовых норм, соответственно обобщение предмета регулирования оставалось на низком уровне, поскольку при таком подходе особой необходимости в понятийном аппарате не существовало. Так, Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. включало в себя 2224 статьи, некоторые из которых по объему достигали, в пересчете на привычные сегодня показатели, нескольких стандартных страниц формата А4. В начале XX в. российский законодатель стал отходить от такого способа юридической техники, правовые нормы все более и более обобщались, предметы регулирования все более дифференцировались в самостоятельных законодательных актах.

Как следствие, тексты законов сокращались, например, Уголовное уложение 1903 г. состояло уже из 684 статей, при этом статьи были значительно более компактного вида. Но понятийный аппарат предмета регулирования в законах целенаправленно по-прежнему не выделялся, хотя в некоторых случаях законодатель делал пояснения (аутентичное

толкование) применительно к отдельным правовым категориям. Так, в том же Уголовном уложении в первой же статье формулировалось определение преступного деяния («деяние, воспрещенное во время его учинения, законом под страхом наказания» [1]); но понятия «наказания», равно и других ключевых категорий («вина», «насилие» и др.), законодатель не раскрывал. Такой подход в целом был перенят советским законодателем после октябрьской революции 1917 г. Вместе с тем в советском государстве, в продолжении указанной тенденции, наблюдалось определенное продвижение вперед, когда в законах в начальных статьях стали выделяться общие характеристики предмета регулирования, например, в УК РСФСР 1922г., помимо уже ставшим к тому времени традиционным разделения на Общую и Особенную части, выделялся раздел «Общие начала применения наказания»; в Законе СССР «О судеустройстве СССР, союзных и автономных республик» (1938 г.), Законе СССР «О государственных пенсиях» (1956 г.), Законе СССР «Об охране и использовании животного мира» (1980 г.) и др. выделялся раздел «Общие положения».

Но и здесь в подобных случаях формирование понятийного аппарата не имело целенаправленного характера, и чаще всего законодатель не использовал нормы-дефиниции. Мы можем предположить, что такой подход среди прочего имел причину, суть которой заключалась в том, что в СССР при тотальном огосударствлении социально-экономической и общественно-политических сторон жизни советского общества и монопольном положении правящей КПСС отсутствовала потребность в толковании терминов, используемых в конкретном законе. Например, таким субъектам правовых отношений, как государственные организации (учреждения и предприятия), не было никакой мотивации спорить по этому поводу в арбитраже, поскольку речь не шла о личной заинтересованности представителей этих организаций; к тому же многие неясные вопросы разъяснялись в ведомственных документах. А граждане в судах общей юрисдикции в силу недостаточных правовой грамотности и активности эти вопросы не поднимали. Ситуация существенным образом изменилась после распада СССР в 1991 г., введения демократических основ в процесс формирования общественных отношений и перехода экономики России на рыночные отношения.

В этой связи нужно заметить, что с того времени стала значительно возрастать роль судов как третьей ветви власти, куда стали обращаться граждане, бизнес-структуры, общественные организации и т.д., а при рассмотрении уголовных дел у потерпевших, обвиняемых, подсудимых, осужденных появились значительно более широкие возможности защищать свои права (пока, на наш взгляд, суды так и смогли встать вровень с тем вызовами, которые выдвигает российская действительность, однако на данном аспекте мы не останавливаемся). Соответственно у правоприменителей (прежде всего это суды, а также иные органы власти и управления) и иных субъектах правовых отношений возникла потребность в более детальном толковании используемых в законах терминов, характеризующих предмет регулирования. И законодатель в лице Государственной Думы ФС РФ, откликаясь на эту потребность, все чаще стал, во-первых, толковать основные термины, используемые а законе, и, во-вторых, издавать законы, где понятийный аппарат выделяется в самостоятельный раздел (при этом, заметим, раздел «Общие положения» или с другим подобным названием, в каждом российском законе, не считая законов об изменениях и дополнениях, уже давно является неперменным структурным элементом).

В литературе по этому поводу отмечается: «понятийный аппарат определяет все остальные термины и понятия, имеет исходное правовое значение, и поэтому должен быть отшлифован с особой тщательностью» [2]. Так, в принятом в 1998 г. Налоговом кодексе РФ (первая часть) [3] в разделе «Общие положения» формулируются многие важные положения, встречающиеся в налоговых отношениях, и законодатель подробно разъясняет их, в частности, детализируется такой важнейший вопрос, как действие актов

законодательства о налогах и сборах во времени (ст. 5 НК РФ) – объем только этой статьи равен почти 15000 знаков с пробелами. И в данном случае это оправдано, поскольку, во-первых, налоги имеют необычайно важное значение для функционирования государства и всего общества, во-вторых, данный аспект чрезвычайно чувствителен для налогоплательщиков, и, в-третьих, в отличие от объемных текстов статей Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845г., текст ст. 5 НК РФ является не казуальным, а строго нормативным.

В том же разделе «Общие положения» НК РФ даются дефиниции ключевых налогово-правовых категорий, в частности, в ст. 7 раскрывается понятие «лица, имеющего фактически право на доходы», в ст. 8 – понятие «налога», в ст. 9 – понятие «участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах», в ст. 11.2 – понятие «личного кабинета налогоплательщика». Помимо этого, две статьи (ст. 11 и 11.1. НК РФ) законодатель посвящает специально для дефиниций («понятия и термины», используемые в настоящем Кодексе), в том числе раскрываются такие термины, как «организации», «физические лица», «индивидуальные предприниматели», «банк», «лицевой счет», «недоимка», «место жительства физического лица», «обособленное подразделение организации», «инвестиционный проект», «коэффициент-дефлятор» и др. Всего раскрываются в указанных статьях 27 терминов. При этом законодатель особо оговаривает следующую позицию: «Понятия "налогоплательщик", "объект налогообложения", "налоговая база", "налоговый период" и другие специфические понятия и термины законодательства о налогах и сборах используются в значениях, определяемых в соответствующих статьях настоящего Кодекса» (ч. 3. ст. 11 НК РФ).

Это означает, что во многих других статьях кодекса раскрываются иные термины, применяемые в налогово-правовых отношениях. Более того, законодатель довольно часто использует выражения «в целях настоящего Кодекса...», «в целях настоящей статьи...». В этом проявляется еще одна специфика современного российского законодательства с точки зрения юридической техники. Дело в том, что, несмотря на богатство русского языка для описания тех или иных явлений окружающего мира, в некоторых случаях его средств недостаточно, чтобы разнообразить обозначение некоторых понятий. Например, в ст. 11 НК РФ место жительства физического лица определено следующим образом: «адрес (наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома, квартиры), по которому физическое лицо зарегистрировано по месту жительства в порядке, установленном законодательством Российской Федерации» [3], в то время как согласно ст. 20 Гражданского кодекса РФ место жительства описывается по-другому: «место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает» [4].

И именно поэтому законодатель уточняет («в целях...»), что данный термин применим только для тех правовых отношений, которые возникают по нормам закона, где делается такая оговорка. Использование такой оговорки подтверждает также отмеченный выше тезис о непрерывном процессе усложнения социальных отношений, когда один и тот же термин обретает разное значение в разных сферах правового регулирования. К приведенному примеру можно добавить различное понимание термина «товар», с одной стороны – в гражданском праве и налоговом праве (любое имущество, предназначенное для реализации в рамках гражданско-правовых отношений) и, с другой стороны, – в таможенном праве (любое движимое имущество, в том числе валюта государств-членов, ценные бумаги и (или) валютные ценности, дорожные чеки, электрическая энергия, а также иные перемещаемые вещи, приравненные к недвижимому имуществу). Такой прием юридической техники («в целях настоящего закона...») используется уже во многих законах: ФЗ «О страховых пенсиях (2013 г.), Бюджетный кодекс РФ (1998 г.), ФЗ «О рынке ценных бумаг» (1996г.), «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (2002 г.), ФЗ

«О лицензировании отдельных видов деятельности» (2011 г.) и др. При этом все чаще основные термины, характеризующие предмет регулирования, обособляются в отдельных, начальных статьях закона, где даются их дефиниции.

Характерным является ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», где в ст. 2 («Основные термины и понятия») [5] раскрываются 63 основных термина – с тем, чтобы в правоприменительной практике обеспечить однозначное их толкование. Такой же прием используется в нормативно-правовых актах Евразийского экономического Союза – так, ст. 2 Таможенного кодекса ЕАЭС в ст. 2 раскрываются такие термины, как «авария», «декларант», «запреты и ограничения», «иностранное лицо», «лицо», «преступления» и др. (всего 52 термина) [6], при этом в ТК ЕАЭС, на наш взгляд, сделан шаг вперед с технической точки зрения – указанные термины пронумерованы и расположены в алфавитном порядке, что облегчает их поиск. И такая практика расширяется, причем в разных направлениях, имея в виду как международные акты [7, с. 88], так и ведомственные нормативно-правовые акты [8, с. 103]. В этом смысле вряд можно считать удачным подход в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) [9], где довольно обширный блок понятийного аппарата (ст. 2) представлен без нумерации и не по алфавиту.

Подытоживая, можно отметить, что одна из тенденций развития законодательства в России очевидна, и она связывается с совершенствованием юридической техники составления текстов законодательных актов, что выражается, в частности, в активном формировании законодателем понятийного аппарата в тексте самого закона (аутентичное толкование). Такой подход обусловлен как усложнением социальных отношений, так и потребностью субъектов права в более точном понимании включенных в закон терминов. Однако еще значительное число законодательных актов не имеет полноценного понятийного аппарата. В этом контексте, как представляется, необходимо его сформировать в тех законах, где этого еще не сделано, и которые имеют важнейшее значение в жизни граждан Российской Федерации, и прежде всего это касается Гражданского кодекса РФ, Уголовного кодекса РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях.

#### Список литературы:

1. Уголовное уложение от 22. 03. 1903 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. № 22704.
2. Столяров Ю.Н. Культурный кодекс: как корабль назовешь, так он и поплывет ... О понятийных изъянах в проекте Федерального закона о культуре // Культура: теория и практика. 2014. № 2 // [Электронный научный журнал]. Режим доступа: <http://theoryofculture.ru/issues/29/622/> (дата обращения: 22.03.2024).
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 12.07.2024) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30. 08. 2024).
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.04. 2024).
5. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 15.05.2024) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13. 08. 2024).
6. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза" (приложение N 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) от 29.05.2019 г. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25. 08. 2024 г.).

7. Дедусенко А.С., Перфильева О.В., Швец Е.А. Сравнительно-правовой анализ основных терминов и понятий в сфере содействия развитию в российском и международном законодательстве // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2009. № 4 (26). С. 65-89.
8. Бадин А.А. Проблемы организации научного обеспечения правоохранительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 2.-2 (41). С. 100-104.
9. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 22.07.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30. 08. 2024).

#### References:

1. Criminal Code of 22.03.1903 // Complete Collection of Laws of the Russian Empire. Third Collection. No. 22704.
2. Stolyarov Yu.N. Cultural Code: as you name the ship, so it will float ... On conceptual flaws in the draft Federal Law on Culture // Culture: Theory and Practice. 2014. No. 2 // [Electronic scientific journal]. Access mode: <http://theoryofculture.ru/issues/29/622/> (date of access: 22.03.2024).
3. Tax Code of the Russian Federation (part one) of 31.07.1998 N 146-FZ (as amended on 12.07.2024) // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 30.08.2024).
4. Civil Code of the Russian Federation (part one) of November 30, 1994 N 51-FZ (as amended on March 11, 2024) // SPS "ConsultantPlus" (date of access: April 11, 2024).
5. Federal Law of June 12, 2002 N 67-FZ (as amended on May 15, 2024) "On the Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation" // SPS "ConsultantPlus" (date of access: August 13, 2024).
6. Customs Code of the Eurasian Economic Union" (Appendix No. 1 to the Treaty on the Customs Code of the Eurasian Economic Union) dated 05/29/2019 // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 08/25/2024).
7. Dedusenko A.S., Perfil'eva O.V., Shvets E.A. Comparative legal analysis of the main terms and concepts in the field of development assistance in Russian and international legislation // Bulletin of international organizations: education, science, new economy. 2009. No. 4 (26). P. 65-89.
8. Badin A.A. Problems of organizing scientific support for law enforcement activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2020. No. 2.-2 (41). P. 100-104.
9. Federal Law of 06.10.2003 N 131-FZ (as amended on 22.07.2024) "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 30.08.2024).