

Юридическая наука и законотворческая практика: проблемы адекватной коммуникации¹

В.И. Крусс

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

В статье поставлена проблема концептуального переосмысления принципа и критериев научности законотворческой практики на современном этапе конституционного преобразования правовой системы Российской Федерации. Выдвигается положение о том, что обеспечить вероятность соответствующей (адекватной) коммуникации законодателя и представителей научно-юридического корпуса возможно только на основе согласия о значении конституционного правопонимания. Аргументация выверяется автором применительно к предметно выделенной актуальной задаче модернизации законодательного установления и регулирования обязательных платежей неналогового характера.

Ключевые слова: Конституция РФ, принцип научности законотворчества, конституционная правотворческая аналогия, неналоговые платежи.

Комплементарность идее и практикам участия представителей российской юридической науки в правотворческой деятельности публично-властных органов следует признать позитивной тенденцией последнего времени. Тому есть весомые легальные предпосылки: научно-экспертное участие предусмотрено, например, регламентами и положениями палат и комитетов Федерального Собрания России. Между тем заинтересованное внимание на данный ресурс обращалось не всегда. К внутренним и внешним факторам его текущей актуализации следует отнести, на наш взгляд, принятие в 2020 г. поправок к Конституции РФ и беспрецедентную трансформацию мироустройства, которую Президент РФ уподобил «моменту истины» [12]. Только опора на целостную конструкцию национального правопорядка и лежащую в его основании Конституцию РФ позволят России утвердить свою цивилизационную самобытность и руководствоваться своими приоритетами по отношению к принципам международных отношений после «конца истории» (Ф. Фукуяма). К форматированию искомой целостности ведет конституционализация систем права и законодательства, а необходимой предпосылкой этого процесса, с чем согласны ведущие ученые-конституционалисты, выступает конституционализация самой науки права. И к последнему,

¹ Статья подготовлена при технической поддержке СПС «КонсультантПлюс».

ключевому, условию российское правоведение, по-видимому, не вполне готово, а его публично-властные контрагенты могут, к сожалению, не ориентироваться по отношению к «квалифицирующему» для научных участников адекватной правотворческой коммуникации признаку.

Принцип научности законотворческой деятельности никогда не отвергался отечественной (и преимущественно зарубежной) теорией права. Другое дело, что в соответствующих суждениях дидактика и эклектика нередко превалируют над развернутыми содержательными обоснованиями, желаемое выдается за действительное, а научный статус правоведения варьируется в зависимости не только от типа правопонимания, но и от идеологических убеждений.

Так, в рамках подхода, «сочетающего юридический позитивизм и социологическую юриспруденцию», поясняют, что учет парламентариями замечаний и предложений, поступивших при обсуждении законопроектов, выражает принцип демократизма правотворчества, тогда как его научный принцип сводится к строгому соблюдению правил юридической техники [15, с. 232]. С позиций юридического правопонимания научная обоснованность правоустановительной деятельности выходит уже на первый план, требуя от представителей государственной власти ответственно и творчески руководствоваться результатами научно-юридического осмысления генеалогии и состояния действующего права в их концептуальном преломлении и соответствующими тому практическими рекомендациями [11, с. 420]. А комплиментарный неопозитивизм переводит умозрительное требование в степень фактической констатации, утверждая, что субъекты правовой политики всемерно опираются на доктринальные достижения и полноценно ими обеспечены [10, с. 8–14; 12].

В вопросе, о котором идет речь, следует насколько возможно избегать ложной патетики и опрометчивой уверенности. Привлекательные лозунги «не изобретай; не навреди; будь умеренным» – трудно признать глубоко научными положениями, а информация подобная той, что в Китае «не допускается вносить поправки в закон в течение не менее пяти лет после его принятия», – мало проясняет концепцию различения права и закона [9, с. 264–265].

Уравновесить научную «разноголосицу» позволяет конституционное правопонимание, которое, впрочем, здесь заявляет о себе и конституционно-правовых феноменах не вполне отчетливым образом. Так, В.А. Сивицкий обосновывает продуктивную идею имплементации в законотворческий процесс научно-конституционной экспертизы [13]. Развивая его позицию, А.В. Должиков приходит к справедливому выводу, что в идеальном формате выбор законодателя между альтернативными научными рекомендациями предполагает, по

сути, процедуру аналогичную конституционному нормоконтролю [7]. На наш взгляд, это было бы чрезмерным вторжением в сферу прерогатив законодателя, даже учитывая императив верховенства Конституции.

Легитимный конституционный нормоконтроль всегда основывается на конституционном правопонимании, однако наука права не может безоговорочно утверждать конституционный характер своих умозаключений и выводов. Печально, впрочем, другое: она на такие результаты преимущественно не претендует и не считает их своим призванием. В том числе когда, откликаясь на обращение законодателя либо по собственной инициативе, подключается к законотворческой деятельности. Законодатель, в свою очередь, не склонен признавать приоритет научно-юридических рекомендаций по отношению к доводам смежных гуманитарных или, тем более, наук естественных и технических. Но его беспристрастная отстраненность чревата выхолащиванием правового субстрата из формы закона. Конституционную методологию неправильно уподоблять методологии всеобъемлющей и/или междисциплинарной, однако ее эксклюзивное правотворческое значение не должно ставиться под сомнение и должно быть предметно определено. Показательной иллюстрацией тому служить отсылка к доктрине, автор которой настойчиво позиционировал себя как теоретик конституционализма, хотя мировое признание (и Нобелевскую премию) получил за достижения в сфере экономики.

Мы говорим здесь о Фридрихе Хайеке и его критике либерально-демократической модели экономики и реализующего ее государства. Позитивное измерение данной программы переходит в форму аналитического обоснования законодательной политики, купирующей деструктивные аффекты свободного рынка, с одной стороны, и экономического интервенционизма, с другой стороны. Причем в рамках следования, по мнению автора, принципу верховенства права (как справедливости) и прав человека [17]. Однако настаивать на эвристичности (и продуктивности) этого концепта «спасения идеала демократии» для конституционного регулирования экономических (в широком смысле) отношений в Российской Федерации, на наш взгляд, нет оснований. В логике конституционного правопонимания поиски оптимально-гармонизирующего решения исчерпываются здесь констатациями очевидного: 1) недопустимости смешения полномочий законодательной и исполнительной власти как «интеллектуального перекося законодательного собрания, поглощенного делами правительства» и 2) формально-нормативной конкретизации принципа, согласно которому «каждый член общества подлежит действию механизма, определяющего, кто именно должен подчиниться необходимости и поступиться своими интересами, когда

неконтролируемые обстоятельства требуют от общества перемен» [17, с. 162–163; 414–415].

Отдельно отметим важные для предмета нашей статьи выводы Хайека о принципах фискально-экономического администрирования, как существенно затрагивающего фундаментальные права и индивидуальную свободу [17, с. 432–433].

Российский законодатель может не знать о том, до какой степени приведенные выше положения созвучны азбуке реального конституционализма, лежащей в основании доктринально-нормативного нарратива Конституционного Суда о социально-экономическом должновании, т. е. о конституционализации соответствующей правовой материи и юридической практики. Большой беды в том не будет. При всем уважении, законодатель, даже настроенный на волну различения права и закона, нуждается в другом: своего рода «пошаговой юридической инструкции», актуальных юридических моделях и алгоритмах его деятельности применительно к институционально выделенной сфере правового регулирования, которое должно быть конституционным, в том числе с учетом презумпции конституционности компетенции и намерений законодателя. Адекватно содействовать обретению искомого качества законодательной работы и продукта никакая другая наука кроме науки права не может. И при том только условии, если будет решающим образом полагаться на конституционную теорию и методологию своего предмета.

Дефицит обозначенных предпосылок – в целом и предметно актуализируемых направлениях – видится нам критичным. Продуктивное научно-юридическое содействие выработке и реализации конституционной законодательной политики слабо соотносится с сосредоточенностью юридических наук на обосновании и утверждении «своей» (отраслевой) идентичности. В частности, поскольку ставится конкретная задача оптимизации законодательного регулирования и администрирования неналоговых платежей, вряд ли ее решение будет принципиально зависеть от «схоластического» выбора отраслевого сопряжения наук финансового, налогового и бюджетного права либо их публичной/частной локации. Но такой выбор служит отправной точкой заинтересованного анализа большинства специалистов, пренебрегающих проблематикой конституционности или номинально, в формате «дежурной» отсылки, ее затрагивающих [18, с. 85]. Зачастую, впрочем, такой подход выглядит лучшим вариантом в сравнении с «расширенным» позитивистским восприятием текста Конституции РФ.

Так онтологическая фрагментация юридической материи (и смыслов) способна увлечь до степени «признания налогового права самостоятельной отраслью законодательства». Следуя далее позитивистской эклектике, из формулировок п. 1 ст. 1 Налогового кодекса РФ можно прийти к выводу, что «законодатель не закрепляет за

Конституцией РФ статус основного источника налогового права». (Как если бы у законодателя были или могли быть такие prerogatives.) А значит, и научное опровержение высказанного предположения становится паллиативом, несколько не диссонировав готовности к доктринально-отраслевой критике Конституции РФ. Напротив, критикующий законодателя автор убежден, что и Конституция РФ «недостаточно полно и точно регулирует отношения в сфере налогообложения», имеет «досадной» особенностью «неструктурированное закрепление налогово-правовых норм» и некачественные формулировки соответствующих статей, «вынуждающие» Конституционный Суд РФ «давать их толкование» [16, с. 193]. В «резюмирующей части» научной оценки Конституция РФ исключается из круга «основ совершенствования современного налогового законодательства», а конституционные ценности и цели не упоминаются при обосновании принципа научности проработки налоговых законопроектов [16, с. 207–211].

Приведенный пример отнюдь не единичен. Представители отраслевых юридических наук не учитывают положение ст. 18 Конституции РФ, по сути, предопределяющей локализацию правовых общностей (отраслей, институтов) в системах российского права и законодательства. «Выстраивать» умозрительные композиции таких элементов системы права, отстраиваясь от смысла и содержания основных прав и свобод человека и гражданина, они не находят важным. Дополнительным контрпродуктивным фактором выступает недооценка системообразующего значения конституционных обязанностей [4]. И остается надеяться, что законодатель позволить себе подобного отношения к Конституции РФ, доктринально-нормативным установлениям Конституционного Суда РФ, а равно и положениям теории российского конституционализма не может.

Безотносительно к доктринальным пристрастиям, конституционная система национального права России воплощает динамичную композицию сложных элементов (институтов), производных от смысла и содержания конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Для неналоговых платежей ядром такого института является конституционная обязанность каждого платить законно установленные сборы (ст. 57 Конституции РФ) [1]. Научную сложность осмысления этого легитимного факта обуславливает особенность морфемы названной статьи, выражающая не только синтаксическое, но и сущностное единство (родство) двух конституционных обязанностей, транслируемых «в» налоги и сборы. С учетом композиционного единства системы основных полномочий личности содержание обязанностей по уплате неналоговых платежей раскрывается и через отсылки к иным конституционным установлениям. Например к ст. 58 Конституции РФ, поскольку речь идет об экологически обусловленных

обязательных платежей, или к ст. 130 и 132 (ч. 1), легитимирующим номинацию неналоговых местных сборов. Но и это ничего не меняет. Ключевой остается правоустанавливающая позиция Конституционного Суда РФ, согласно которой публичные платежи в бюджет, не являющиеся в силу легальных конкретизаций налогами, не должны выводиться из сферы действия ст. 57 Конституции РФ, поскольку по своей сути они представляют собой фискальные сборы [2].

На доктринальном уровне приведенная выше легитимная установка раскрыта нами в рамках теории конституционализации фискально-экономических обязанностей [8, с. 53–77]. Где, наряду с прочим, была дана их исчерпывающая содержательно-видовая классификация, учитывающая и такой «камень преткновения» как широкое использование термина «сбор» для платежей налогового и неналогового характера. И главное – посредством конституционной методологии обоснована солидарная природа каждой из дихотомически соотнесенных обязанностей. Системно-всеобъемлющий, по определению Н.С. Бондаря, характер российского конституционализма исключает несоответствие «метаправовых величин» (к строю которых принадлежат и основные обязанности) формально-юридическим и сущностным свойствам Конституции РФ, а деятельность Конституционного Суда РФ характеризует генерация сопоставимых по природе и юридической силе с Конституцией РФ нетипичных источников, которые опосредуют развитие и отраслевого законодательства [6, с. 15, 18–19]. Из чего, в том числе, вытекает конституционная целесообразность последовательной опоры – при законодательной оптимизации механизма установления и администрирования неналоговых платежей – на конституционную аналогию и коннотации к актам и правовым позициям Конституционного Суда РФ, выработанным в ходе конституционализации налогового законодательства как компонента национально-правовой системы.

Понятно, что широко представленные в литературе научно-отраслевые выводы и рекомендации по обозначенной проблеме законотворческой политики в ее предметно выделенном направлении значительно отличаются от намеченного нами вектора конституционной модернизации, хотя и непримиримо конкурируют между собой. К тому же, они, как правило, разделяются практикующими юристами, а также теми актуально и потенциально заинтересованными плательщиками, чьи интересы модулируют научную дискуссию. Тем не менее, конституционное правопонимание раскрывает равную несостоятельность притязаний на «правоустанавливающую истину» сторонников как «налоговой имплементации», так и кодифицирующего обособления неналоговых платежей [5, 10]. Законодателю нельзя забывать о своей

конституционной дискреции и обязанности обеспечения баланса и единства конституционно значимых интересов и ценностей. В особенности учитывая актуальное измерение (специально-военное возрастание) бюджетно-финансово-экономических конституционных потребностей государства как в узком (политико-институциональном), так и широком (общественно-гражданском) смысле.

Завершая сказанное и не имея возможности предложить здесь более развернутую аргументацию, полагаем возможным заключить, что существующее нормативное положение, при котором разнообразные по видам обязательные неналоговые платежи устанавливаются профильными законами, регулируются, в том числе, на подзаконном уровне – в формате сложных (многоуровневых и федеративных) конструкций – и допускают местную спецификацию, – основам конституционного строя России и идеалу конституционного правопорядка не противоречит. Это главное. Другое дело, что независимо от субъектов и уровней нормативно-правовых установлений, речь не может идти о произвольном целеполагании или «односторонней» – экономически детерминированной – публично-властной заинтересованности. В частности, вводимый законодателем механизм регулирования любого неналогового сбора, безотносительно к его отраслевой или институциональной локации и целевой обоснованности, должен обеспечивать полноту и своевременность уплаты сбора и, одновременно, правомерный характер фискального администрирования деятельности уполномоченных органов и должностных лиц. Актуальными примерами конкретизаций такой бинарной конституционности могут служить развернутые отсылочные констатации Конституционным Судом РФ институционального блока системы мер контроля специально уполномоченными органами соблюдения профильного законодательства обязанностями субъектами права (плательщиками сбора), с одной стороны, и гарантий прав этих субъектов в рамках возможного привлечения их к ответственности за несоблюдение законодательных установлений, с другой стороны [3].

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 04.07.2020 (дата обращения: 03.11.2024).
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 г. № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа // СПС «КонсультантПлюс».

3. Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2024 г. № 1796-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «ГАРАНТ и К» на нарушение его конституционных прав абзацем третьим пункта 14 статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision781625.pdf> (дата обращения: 09.11.2024).

4. Андреев Н.Ю. Конституционная обязанность по уплате налога как связь человека и государства // Финансовое право. 2017. № 5. С. 26–29.

5. Бобринев Р.В. Унификация правового регулирования неналоговых платежей // Финансовое право. 2018. № 10. С. 36–40.

6. Бондарь Н.С. Нетипичные источники судебного правоприменения: конституционные механизмы формирования и реализации // Журнал российского права. 2024. Т. 28. № 2. С. 5–27.

7. Должиков А.В. Уже пора умом Россию понимать? Требование пригодности в конституционном правосудии // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6. С. 51–86.

8. Крусс В.И. Конституционализация фискально-экономических обязанностей в Российской Федерации: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 304 с.

9. Лазарев В.В. Проблемы общей теории *jus*: учебник для магистрантов юридических наук / В.В. Лазарев, С. В. Липень, А. Х. Саидов; отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 656 с.

10. Малько А.В. Научная обоснованность и прогнозирование как важнейшие принципы современной российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 1. С. 8 – 14.

11. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА*М, 1999. 552 с.

12. Путин В.В. Выступление на заседании дискуссионного клуба «Валдай» 7 ноября 2024 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/75521> (дата обращения: 09.11.2024).

13. Селиванов А., Орлов М., Зарипов В., Брызгалин А., Щекин Д., Тимофеев Е., Никитин К., Козырин А., Винницкий Д., Мачехин В. Неналоговые платежи в российском законодательстве: грядет систематизация? // Закон. 2018. № 3. С. 14–26.

14. Сивицкий В.А. Коллизии как болезнь роста содержательности правового регулирования: методы «профилактики» и «лечения» // Юридическая техника: Ежегодник. Вып. 11. 2017. С. 308–314.

15. Теория государства и права: учебник / под ред. Р.А. Ромашова. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 630 с.

16. Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. IV. Финансовое право России: монография / под ред. Р.Л. Хачатурова, Х.В. Пешковой. М.: Юрлитинформ, 2021. 584 с.

17. Хайек Фридрих Август фон Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики

/ пер. с англ. Б. Пинскера и А. Кустарева; под ред. А. Куряева. М.: ИРИСЭН, 2006. 644 с.

18. Юстус О.И. Налоговая выгода: поиск баланса публичных и частных интересов // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 1 (65). С. 84–90.

Об авторе:

КРУСС Владимир Иванович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, д. 33), SPIN-код: 4253-0971, e-mail: t-prava@yandex.ru

Legal science and law-making practice: problems of adequate communication

V.I. Kruss

Tver State University, Tver

The article raises the problem of conceptual rethinking of the principle and criteria of scientific character of legislative practice at the present stage of constitutional transformation of the legal system of the Russian Federation. The position is put forward that it is possible to ensure the likelihood of appropriate (adequate) communication between the legislator and representatives of the scientific and legal corps only on the basis of agreement on the meaning of constitutional legal understanding. The author verifies the argumentation in relation to the specifically identified current task of modernizing the legislative establishment and regulation of mandatory non-tax payments.

Keywords: *Constitution of the Russian Federation, principle of scientific lawmaking, constitutional lawmaking analogy, non-tax payments.*

About author:

KRUSS Vladimir – the doctor of Law, professor, Head of the Department of Theory of Law of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova street, 33), SPIN-code: 3179-2045, e-mail: t-prava@yandex.ru

Крусс В.И. Юридическая наука и законотворческая практика: проблемы адекватной коммуникации // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2024. № 4 (80). С. 64–72.

Статья поступила в редакцию 10.11.2024 г.

Подписана в печать 12.12.2024 г.