

## Глоссарии в российском законодательстве: тенденции и перспективы

**Аннотация.** В статье рассматривается история появления в зарубежной и российской законодательной практике такого юридико-технического приема, как составление отдельной статьи-глоссария. Исследуются современные тенденции в области статей-глоссариев и качества их составления в российском законодательстве, в том числе такие как: применение системы понятий только «в целях настоящего закона»; увеличение объемов статей-глоссариев; инфляция правовой терминологии; усложнение понятий, определяемых в глоссариях; явление удвоения понятия; введение в статьи-глоссарии неинформативных определений; изменение юридико-технических приемов толкования определений с использованием современных информационных технологий. На основе проведенного анализа прогнозируются три возможных сценария дальнейшего развития ситуации в сфере использования статей-глоссариев. Предлагается научная концепция совершенствования статей-глоссариев в российском законодательстве.

**Ключевые слова:** глоссарии, инфляция права, правовая терминология, правовые понятия, основные понятия, развитие российского законодательства.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2017.75.2.104-115**

История развития понятийно-категориального аппарата есть история развития всей юридической науки, история прогресса правовой мысли<sup>1</sup>. По мнению исследователей, правовые понятия и юридические конструкции представляют собой «сгустки знаний человечества о государственно-правовых явлениях общественной жизни. Они несут в себе больше те-

оретической энергии по сравнению с другими правовыми средствами, элементами, деталями правовой нормы, потому что в них заключена концентрированная энергия о реальной действительности»<sup>2</sup>. Значение качественной юридической терминологии и ее грамотного нормативного оформления трудно переоценить — это и обеспечение единства понимания

<sup>1</sup> С.В. Кузнецов однажды заметил: «логика — это скучная наука, ее очень сложно применять. Но прочитаем Рене Декарта, он пишет: “Определите понятия и вы избавите мир от доброй половины его заблуждений”» (См.: Правовой классификатор и правовой тезаурус в законотворчестве и юридической практике: материалы работы Экспертно-консультативного совета по проблемам систематизации и кодификации законодательства при Председателе Государственной Думы / сост. В.Б. Исаков и др. М., Екатеринбург: Издательский отдел Управления делами Государственной Думы; Изд-во Гуманитарного университета, 1998. С. 179).

<sup>2</sup> Кашанина Т. В. Структура права: монография. М.: Проспект, 2012. С. 80.

---

© Головина А. А., 2017

\* Головина Анна Александровна — кандидат юридических наук, научный сотрудник отдела теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ  
aagolovina@mail.ru

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

неоднородных правовых явлений<sup>3</sup>; и развитие системы права, в которой понятийно-категориальный аппарат является составной частью системообразующего ядра внутрискруктурных образований, таких как отрасли права; и повышение юридико-технического качества и эффективности законодательства в целом.

На протяжении веков наиболее значимые понятия находили свое закрепление в законодательстве, причем прослеживается тенденция — от единичного закрепления отдельных терминов в том разделе акта, с которым термин связан предметно (этот юридико-технический прием был господствующим на протяжении почти всей правовой истории человечества — он характерен и для римского права, и для права эпох Средневековья и Нового времени) до введения в законодательные акты самостоятельных статей-глоссариев (сравнительно новое юридико-техническое «изобретение», являющееся продуктом Новейшего времени).

При этом под **статьей-глоссарием** мы предлагаем понимать *статью, представляющую собой словарь, в котором определяются основные понятия, используемые в законе*. Иными словами, статья-глоссарий — это статья, содержащая перечень дефиниций<sup>4</sup>.

Например, уже в Институциях Гая (II в н.э.) определяется ряд понятий, которые характеризуют систему источников права: «закон есть то, что народ римский одобрил и постановил; плебейское решение есть то, что плебеи одобрили и постановили» (пункт 3 книги I), «сенатское постановление есть то, что сенат повелевает

и устанавливает» (пункт 4), «указы императора есть то, что постановил император или декретом, или эдиктом, или рескриптом» (пункт 5) «эдикты суть постановления и предписания тех должностных лиц, которые имеют право их издавать» (пункт 6), «ответы правоведов — это мнения и суждения юристов, которым позволено было устанавливать и творить право» (пункт 7)<sup>5</sup>. Дигесты Юстиниана давали определения публичного и частного права — «публичное право, которое (относится) к положению римского государства, частное, которое (относится) к пользе отдельных лиц», естественного права (*jus naturale*) — «это то, которому природа научила все живое: ибо это право присуще не только человеческому роду, но и всем животным, которые рождаются на земле и в море, и птицам», права народов (*jus gentium*) — «это то, которым пользуются народы человечества» и т.д.<sup>6</sup>

Тем не менее в правовой литературе справедливо отмечено «осторожное отношение римской юриспруденции к юридическим обобщениям. Поэтому в римских юридических источниках так сдержанно использовался такой прием логики, как формулирование определений. ...Юрист Яволен сформулировал знаменитое правило, сохраняющее актуальность и для современного права: «любое определение в праве гражданском опасно, ибо ведь мало случаев, когда оно не может быть опрокинуто»<sup>7</sup>. Относительно этих и иных памятников права, в которых можно встретить некоторые определения, следует вести речь скорее о

<sup>3</sup> Как отмечает Ю.А. Тихомиров, «точное, поддающееся правильной оценке значение нормативных понятий и юридических терминов имеет первостепенное значение для сравнительного правоведения. Ведь оно имеет дело с неоднородными правовыми явлениями, в основе которых нередко лежат разные научные и иные взгляды, идеи, концепции. Несовпадение юридических терминов затрудняет подчас адекватное понимание и сопоставление правовых явлений, которые «описываются» с их помощью» (Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения. М., 1996. С. 32).

<sup>4</sup> По определению Т.В. Кашаниной, «дефиниция — это краткое определение какого-либо понятия, отражающее существенные (качественные) признаки явления, предмета (Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. М. : Эксмо, 2007. С. 171).

<sup>5</sup> Из Институций Гая // Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / под ред. К.И. Батыра и Е.В. Поликарповой. М. : Юристъ, 2004. С. 89—90.

<sup>6</sup> Дигесты или Пандекты // Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. С. 131—132.

<sup>7</sup> Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. д.ю.н., проф. Н.А. Власенко. М. : Юриспруденция, 2010. С. 23

нормативном закреплении доктринально разработанных юридических понятий, элементов научного понятийно-категориального инструментария, чем об оформленном глоссарии.

Эта же тенденция сохранилась и в Средневековье, и в Новое время. В средневековых памятниках права определения юридических понятий встречаются довольно редко. Например, «Саксонское зеркало» (1-я половина XIII в.) устанавливало: «что бы человек ни оставил после себя из своего имущества, называется наследством»<sup>8</sup>. Такие важнейшие памятники права Нового времени, как Гражданский кодекс Наполеона 1894 г. и Германское гражданское уложение 1896 г., также не содержали отдельной статьи-глоссария. Как и прежде, законы Нового времени лишь в некоторых случаях закрепляли отдельные определения, как правило, в предметно связанной структурной единице текста. Так, Гражданский кодекс Наполеона устанавливал, что «несовершеннолетним является лицо того или другого пола, которое еще не достигло 21 года», «собственность есть право пользоваться и распоряжаться вещами наиболее абсолютным образом, с тем, чтобы пользование не являлось таким, которое запрещено законами или регламентами»<sup>9</sup>. Французский Торговый кодекс 1807 г., правда, уже имел некий прообраз Общей части («Книга I «О торговле вообще»), в которой устанавливал, например, что «купцы это лица, профессией которых является вершение торговых сделок»<sup>10</sup>.

Не было отдельных глоссариев и в памятниках русского права на протяжении практически всей его истории (например, в Русской правде, Псковской судной грамоте, судебниках, Соборном уложении 1649 года и т.д.). Разъяснения отдельных терминов встречаются в законода-

тельстве петровского времени в связи с необходимостью разъяснения некоторых заимствованных иностранных терминов. Так, «Краткое изображение процессов или судебных тяжб» 1715 г. устанавливает<sup>11</sup>: «процес есть дело судимое, через который случающиеся тяжбные дела основательным представлением и их обстоятельством дел обретенных доказов явны сочиняются, и потом от судей, по изобретению оных притчин, решение чинится», «салф кондукт есть явная грамота, которая от вышняго начальства земли преступления ради ушедшему (когда оно поимать не мочно) дается»<sup>12</sup>. Закреплялись этим актом и определения русских терминов («челобитчик», «ответчик», «обыкновенные телесные наказания»), но, по общему правилу — в той главе, к которой относились по смыслу, но никак не в отдельной статье.

Тот же принцип сохранялся и в более поздних актах, в том числе вошедших в Свод законов Российской Империи. Так, в пункте 15 Свода законов о состояниях (издание 1899 г.), включенного в Том IX Свода законов Российской Империи, давалось следующее определение дворянства: «дворянское название есть следствие, истекающее от качества и добродетели начальствовавших в древности мужей, отличивших себя заслугами: чем, обращая самую службу в заслугу, приобрели потомству своему нарицание благородное. Благородными разумеются все те, кои или от предков благородных рождены, или Монархами сим достоинством пожалованы»<sup>13</sup>.

В развернутых, масштабных статьях-глоссариях не было настоятельной необходимости до тех пор, пока разрастание правового массива вследствие принципиального усложнения государственной, экономической и обществен-

<sup>8</sup> Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. С. 285.

<sup>9</sup> Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. С. 184, 192.

<sup>10</sup> Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. С. 246.

<sup>11</sup> Орфография источника сохранена.

<sup>12</sup> *Титов Ю. П.* Хрестоматия по истории государства и права России. 2-е изд. М.: Проспект, 2005. С. 147, 148.

<sup>13</sup> См. полный текст Свода законов Российской империи, размещенный в рамках проекта «Классика русского права» компанией «Консультант Плюс» // URL: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/205/2.html> (дата обращения: 1 июня 2016 г.).

ной жизни не сделало такие глоссарии непременно инструментом обеспечения единообразия толкования законодательства и преодоления коллизий. Перманентное усложнение законодательства по мере развития социума, переход к технократическому праву<sup>14</sup> привели к тому, что без законодательно установленных определений затруднилось понимание законов, даже профессионалы-юристы стали нуждаться в разъяснении того, что понимает законодатель под тем или иным специфическим термином (очевидно, что Русская правда или Псковская судная грамота, написанные языком, понятным для любого современника, не нуждались в дополнительном разъяснении понятий<sup>15</sup>).

Таким образом, статьи-глоссарии как юридико-технический прием — продукт развития законодательных технологий Новейшего времени, причем, прежде всего, в американской правовой культуре. Например, уже американский Закон о гарантиях при продаже товаров широкого потребления 1975 года включал специально выделенный параграф 2301 «Терминология, используемая в Законе», где давались определения следующих понятий: «товары широкого потребления», «комиссия», «потребитель», «коммерсант», «прямо выраженной гарантия», «подразумеваемая гаран-

тия», «договор по обслуживанию», «разумное и необходимое поддержание в рабочем состоянии», «средство», «замена», «возврат покупной суммы»<sup>16</sup>. Уголовный кодекс штата Нью-Йорк 1967 года устанавливал в параграфах-глоссариях определения таких понятий, как «действие», «добровольное действие», «бездействие», «поведение», «действовать», «виновное психическое состояние», «намеренно», «осознанно или заведомо», «неосторожно», «преступная небрежность»<sup>17</sup>.

В российской законодательной практике распространение статей-глоссариев относится к 90-м годам XX века, что связано, возможно, с заимствованием некоторых аспектов западной правовой традиции не только в юридической науке, но и в законодательной технике. Достаточно показательны в связи с этим сопоставление содержания кодифицированных законодательных актов, принятых на протяжении различных этапов российской истории. Так, из 30 проанализированных нами советских кодексов, принятых в 1920—80-х гг., ни один не содержал статьи-глоссария. Первый кодекс, включавший такую статью — это Таможенный кодекс СССР 1991 г.<sup>18</sup> (статья 13 «Термины, используемые в настоящем Кодексе», в которой, например, содержались определения понятий «таможня, таможенный орган СССР», «транзит

<sup>14</sup> В.И. Лафитский считает, что «современное право западных стран, в том числе России, становится все более технократическим. Тексты правовых актов все чаще напоминают техническую документацию, и в результате за ворохом деталей трудно рассмотреть их основную цель. ...Современные законодательные акты в основном обращаются не к обществу и личности, а к органам власти либо к их представителям. Соответственно иным становится их язык — технически сложным, насыщенным специальными терминами. Его понимают только специалисты. Остальные не могут разобрать суть изложенного им» (Лафитский В. И. Сравнительное правоведение в образах права. Том 2. М.: Статут, 2011. С. 408—409).

<sup>15</sup> Исследователи отмечают, что «в западноевропейских странах (Германии, Франции и особенно Англии) юридический язык — совокупность понятий, терминов, которыми выражаются правовые нормы, этот язык был понятен лишь специалистам. В России же язык права не был столь отвлеченным, узкоспециальным, а по существу приближался к обыденному, народному языку» (см.: Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. д.ю.н., проф. Н.А. Власенко. М.: Юриспруденция, 2010. С. 41).

<sup>16</sup> Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / под редакцией К.И. Батыра и Е.В. Поликарповой. М.: Юрист, 2004. С. 427—428.

<sup>17</sup> Там же. С. 461—462.

<sup>18</sup> Утвержден Верховным Советом СССР 26 марта 1991 г. № 2052-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 17. Ст. 484.

Утратил силу на территории Российской Федерации в связи с принятием постановления Верховного Совета РФ от 18 июня 1993 г. № 5223-1 «О введении в действие Таможенного кодекса Российской Федерации».

через территорию СССР», «декларант», «предметы», «вещи», «валюта и ценности», «наследственное имущество» и др.).

Для сравнения: по состоянию на 1 июня 2016 года из 21 кодекса, действующего в современной российской системе законодательства, статьи-гlossарии включены в содержание 7 кодексов (Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ<sup>19</sup>, часть 1 Налогового кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ<sup>20</sup>, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ<sup>21</sup>, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ<sup>22</sup>, Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ<sup>23</sup>, Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ<sup>24</sup>, Таможенный кодекс Таможенного союза 2009 г.<sup>25</sup>). Помимо кодексов, собственные статьи-гlossарии сегодня имеют многие федеральные законы (образовательное законодательство; законодательство об основах охраны здоровья граждан; о физической культуре и спорте; о связи; о безопасности дорожного движения; о наркотических средствах и психотропных веществах; о банках и банковской деятельности; о контрактной системе в сфере

закупок для государственных и муниципальных нужд; избирательное законодательство и законодательство о референдуме и т.д.). Следовательно, объединение определений основных понятий в отдельной статье-гlossарии — общепризнанный на сегодня в российском законодательстве юридико-технический прием структурирования правовой материи.

Исследование текстов статей-гlossариев в современном российском законодательстве позволяет выявить следующие основные тенденции в данной сфере.

1. *Применение системы понятий, как правило, только «в целях настоящего закона»,* что влечет атомизацию, фрагментацию правового регулирования, нарушение единой понятийно-категориальной системы координат. При этом подчас возникают ситуации, когда одно и то же понятие, которое может иметь ключевое значение для той или иной сферы правоотношений, получает разные определения в целом ряде законов. Примером может служить понятие «культурные ценности», которое для целей разных законов определяется по-разному, что в некоторой степени ставит под сомнение терминологическое единство законодательства о культуре<sup>26</sup>.

<sup>19</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>20</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>21</sup> СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

<sup>22</sup> СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

<sup>23</sup> СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

<sup>24</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>25</sup> Приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17 // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

<sup>26</sup> Например, разные определения названного понятия содержатся в статьях-гlossариях следующих законов:

а) Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утверждены Верховным Советом Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 19.11.1992. № 46. Ст. 2615;

б) Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» // Российская газета. 1996. 4 июня;

в) Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // Российская газета. 1998. 21 апр.;

г) Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» // Российская газета. 1993. 15 мая. (см. статью 6 этого Закона).

2. *Увеличение объемов статей-глоссариев.* Несмотря на то что имеются и примеры сокращения глоссариев (так, из Бюджетного кодекса Российской Федерации были исключены определения понятий «государственный внебюджетный фонд», «субвенция», «субсидия», «государственный или муниципальный заем»<sup>27</sup>), общей тенденцией, отражающей инфляцию правовой материи, является перманентное увеличение их объемов. Например, в Градостроительный кодекс Российской Федерации за 2011—2014 гг. было введено 14 новых понятий. Характерен и пример с Налоговым кодексом Российской Федерации (частью первой), в котором наличия одной статьи-глоссария законодателю показалось недостаточным. В 2013 году в этот кодекс, помимо имевшейся статьи 11 «Институты, понятия и термины, используемые в настоящем Кодексе», была введена еще одна статья-глоссарий — статья 11<sup>1</sup> «Понятия и термины, используемые при налогообложении добычи углеводородного сырья»<sup>28</sup>.

3. *Инфляция правовой терминологии,* которая проявляется в тенденции к замене существенных терминов описательными. Особенностью русского языка, которая находит (в известной степени) отражение и в русском юридическом языке, является его образность. При этом такие емкие термины, как «ученик», «школа», «детский сад» и т.д. формируют у толкующего закон гражданина вполне конкретный образ

определяемого понятия, который не противоречит задачам однозначности нормативного регулирования. Переход же к западному, сугубо рационалистическому типу мышления в правовой сфере приводит к тому, что юридические термины начинают создаваться по типу «конструктора» — путем «нанизывания» один на другой описательных терминов.

В результате простая и понятная рядовому гражданину «школа» становится «общеобразовательной организацией», «детский сад» — «дошкольной образовательной организацией», «аспирантура» — «подготовкой научно-педагогических кадров», «школьная программа» — «образовательной программой начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования» и т.д.

4. *Усложнение понятий, определяемых в глоссариях.* Нередко в статьи-глоссарии даже социально значимых законов, которые априори должны быть рассчитаны на широкую аудиторию, вводятся такие искусственно сконструированные, «неживые» термины, как «профилактика обстоятельств, обуславливающих нуждаемость в социальном обслуживании»<sup>29</sup> или «лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>30</sup>. А также термины, малопонятные для гражданина, не обладающего специальными знаниями, такие, как «государственная управляющая компания средствами выплатного резерва»<sup>31</sup> или

<sup>27</sup> См.: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Российская газета. 2007. 28 апр.

<sup>28</sup> См.: Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер налогового и таможенно-тарифного стимулирования деятельности по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 4 окт.

<sup>29</sup> См.: статья-глоссарий (статью 3) Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 30 дек.

<sup>30</sup> См.: статья-глоссарий (статью 1) Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Российская газета. 1996. 27 дек.

<sup>31</sup> См.: статья-глоссарий (статью 3) Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 30 июля.

«инклюзивное образование»<sup>32</sup>. Это отражает общую тенденцию усложнения современного юридического языка до уровня, при котором его понимание доступно в полной мере лишь профессионалу, причем нередко — профессионалу в сфере правового регулирования конкретной отрасли законодательства.

Следствием всего изложенного становится то, что дореволюционные юристы, обозначали как «темнота закона» — его неясность, непонятность читающему. Здесь не лишне вспомнить, что в советском государстве официально провозглашался, наоборот, принцип доступности языка законов гражданам. В Постановлении Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР от 29 июля 1929 года говорилось о необходимости «особенно обратить внимание на то, чтобы законы излагались понятным для широких трудящихся масс языком»<sup>33</sup>. Совет народных комиссаров СССР в Декрете от 6 февраля 1925 года подчеркивал: «Признать необходимым установление строжайшего наблюдения за более понятным для крестьянских масс изложением законов»<sup>34</sup>. Эти правила действительно соблюдались<sup>35</sup>, но постепенно практика законодательства стала отходить от них все дальше и дальше.

5. *Явление «удвоения понятия»*, при котором в одном термине объединяются и одновременно определяются два понятия (например «гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме»<sup>36</sup>, «административные правонарушения и преступления»<sup>37</sup>).

6. *Введение в статьи-гlossарии неинформативных определений* и терминов, которые по существу представляют собой сокращения, используемые в тексте закона. Согласно научным правилам формулирования определения, оно должно отражать основные, сущностные признаки определяемого понятия. С этой точки зрения не являются определениями понятий такие подпункты статей-гlossариев, как: «30) таможенные органы — таможенные органы государств — членов таможенного союза»<sup>38</sup> или «бюллетень — избирательный бюллетень, бюллетень для голосования на референдуме», «ГАС «Выборы» — Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы»», «комиссия — избирательная комиссия, комиссия референдума»<sup>39</sup>.

7. *Изменение юридико-технических приемов толкования определений с использованием современных информационных технологий*. В частности, в связи с введением в российское законодательство термина «опасное во-

<sup>32</sup> См.: статья-гlossарий (статья 2) Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 31 дек.

<sup>33</sup> Цит. по: Головин А. Г. Эволюция системы избирательного законодательства в Российской Федерации: тенденции и перспективы. М.: Московское бюро по правам человека, Academia, 2008. С. 110.

<sup>34</sup> СУ РСФСР. 1925. № 9. Ст. 64—65. Цит. по: Головин А. Г. Указ.соч. С. 110.

<sup>35</sup> Не случайно В.В. Лазарев в 1974 году писал: «Уровень законодательной техники в Советском государстве достаточно высок, чтобы избежать большинства известных праву недостатков. У нас фактически отсутствует так называемая «абсолютная темнота» норм, которая ввиду неустранимой толкованием двусмысленности делает нормативное предписание неосуществимым» (Лазарев В. В. Пробелы в праве и пути их устранения. М.: Юридическая литература, 1974. С. 25).

<sup>36</sup> См.: подпункт 11 статьи 2 (статья-гlossария) Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня.

<sup>37</sup> См.: пункт 2 части 1 статьи 4 (статья-гlossария) Таможенного кодекса Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17 // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615).

<sup>38</sup> См.: статья 4 (статья-гlossарий) Таможенного кодекса Таможенного союза.

<sup>39</sup> См.: статья 2 (статья-гlossарий) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

ждение»<sup>40</sup>, понятие опасного вождения было не только нормативно закреплено<sup>41</sup>, но и конкретизировано на специальном интернет-сайте Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения *опасноевождение.рф*. На этом сайте размещены видеоролики и анимация, иллюстрирующие шесть видов опасного вождения, причем обозначаемых не при помощи юридических терминов, а при помощи устоявшейся обыденной терминологии («шашки», «нервяки», «торопыги», «грядки», «воспитатели», «упертый»).

Выявленные тенденции позволяют спрогнозировать дальнейшее развитие российского законодательства по трем возможным сценариям.

1. *Атомизационный сценарий* предполагает возможное углубление атомизации российского законодательства (дальнейшее расхождение значений различных терминов в целях конкретных нормативных правовых актов). При этом не исключено усугубление инфляции правовой материи (понятия становятся все более громоздкими, трудными в практическом употреблении, запоминании, понимании простыми гражданами, загроможденными различными отглагольными существительными). Этот сценарий связан с риском углубления разрыва в понятийно-категориальном аппарате различных отраслей законодательства, а соответственно, и отраслей права, а также с риском препятствий для формирования единого научного понятийно-категориального аппарата юриспруденции (через механизмы обратной связи науки и практики).

2. *Консервативный сценарий*. Предполагает сохранение имеющихся противоречивых тенденций — качество глоссариев и закрепляемых в них определений напрямую зависит

от качества и уровня юридической техники конкретного нормативного правового акта, а значит, неравномерно в массиве всей системы законодательства. В некоторых актах, прежде всего кодифицированных, сохраняется довольно высокий уровень глоссариев. В других, например в некоторых отраслевых законах, — сравнительно более низкий уровень систематизированности и юридической техники составления глоссариев, сохранение неинформативных понятий и т.д. Этот сценарий представляется наиболее вероятным.

3. *Систематизационный сценарий*. Предполагает совершенствование и систематизацию законодательной терминологии, подготовку общеправового глоссария, устранение неинформативных определений, стремление к разработке общих определений, а не только определений «в целях настоящего закона», большую стабильность в определениях и редкую их корректировку законодателем. Этот сценарий представляется наиболее желательным в интересах эффективности и системного развития российского законодательства.

В связи с изложенным, оптимальная концепция развития глоссариев в российском законодательстве и правовой науке может включать следующие аспекты.

1. Доктринальная разработка общего, единого глоссария юридической терминологии, который может быть использован для всех отраслей российского законодательства (своего рода «кодификация юридических понятий»<sup>42</sup>). Подобный глоссарий востребован как для потребностей развития науки, так и для обеспечения интересов нормотворческой деятельности, обеспечения единства законодательной практики, предупреждения юридических коллизий: а) в рамках различных отраслей законо-

<sup>40</sup> См.: постановление Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № 477 «О внесении изменения в правила дорожного движения Российской Федерации» // Российская газета. 2016. № 118.

См. также: Баршев В. Опасен по определению // Российская газета. 2016. 15 мая.

<sup>41</sup> См. пункт 2.7 Правил дорожного движения Российской Федерации, утвержденных постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О правилах дорожного движения» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 47. Ст. 4531.

<sup>42</sup> Неофициальная систематизация большого количества понятий, используемых в различных отраслях российского законодательства, осуществлена, к примеру, в справочной правовой системе «Консультант-Плюс», в разделе «Словарь финансовых и юридических терминов».

дательства; б) в законах и подзаконных актах; в) в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации; г) в рамках правового пространства Евразийского экономического союза (ЕАЭС), Союза независимых государств (СНГ), иных объединений, в которые входит Россия.

2. С учетом исторических тенденций следует сохранить как важный юридико-технический прием объединение основных определений в отдельную статью-гlossарий законодательного акта, особенно в случае его насыщенности профессиональной терминологией. Согласимся с мнением А.С. Пиголкина о том, что «чем большему числу понятий будут даваться законодательные дефиниции, тем меньше будет ошибок и недоразумений на практике»<sup>43</sup>. Тем не менее при формулировании понятий необходимы сбалансированность и соблюдение оптимальной границы между правовой определенностью и правовой неопределенностью<sup>44</sup>, поскольку последняя позволяет оставить на практике необходимое поле усмотрения, избежать излишней «заурегулированности» общественных отношений. Иными словами, не все понятия нуждаются в законодательном определении.

3. С теоретической точки зрения целесообразно исключение из статей-гlossариев неинформативных определений, в которых не определяется значение понятий, а лишь даются термины для обозначения используемых в тексте сокращений. В том случае, если задачи практического удобства диктуют сохранение таких сокращений, было бы более верным вынесение терминов-сокращений в отдельную статью за пределами статьи-гlossария.

4. В заголовках статей-гlossариев в настоящее время отсутствует единообразие — указывается, что в них содержатся «термины», «понятия», «определения» и даже «институты», причем нередко сразу несколько таких обозначений объединено в одном названии (например, статья 11 Налогового кодекса Российской Федерации обозначена как «Институты, понятия и термины, используемые в настоящем Кодексе»). Тем самым в заголовках статей допускается логическая ошибка «деления не по одному основанию», поскольку понятие уже предполагает обозначающий его термин. Как отмечают исследователи, «нельзя отождествлять юридические термины с правовыми понятиями, что, по сути дела, иногда делается в литературе. Понятие в строгом смысле этого слова есть «логически оформленная общая мысль о классе предметов, явлений; идея чего-нибудь» или, если сказать иначе, «такое единичное или общее представление, при помощи которого мы мысленно рассматриваем одни лишь существенные признаки объекта». Правовое же понятие можно определить как данного рода представление юридического порядка. Таким образом, как нетрудно увидеть, понятие является категорией логики. Что касается термина, то он относится к числу категорий лингвистики. Назначение этого слова в том, чтобы дать наименование соответствующему понятию»<sup>45</sup>. Кроме того, по справедливому замечанию Г.Т. Чернобеля, термины «объясняются, разъясняются, но не определяются»<sup>46</sup>. Исходя из этого, целесообразно унифицировать наименования статей-гlossариев, например «Основные понятия»<sup>47</sup>.

5. Дальнейшее совершенствование механизмов закрепления гlossариев в законода-

<sup>43</sup> Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации / отв. ред. А.С. Пиголкин. М., 1998. С. 108.

<sup>44</sup> Например, Н.А. Власенко отмечает, что правовая определенность в некоторых случаях может рассматриваться и как позитивное свойство права (Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании : монография. М. : ИЗиСП при Правительстве РФ: Инфра-М, 2015. С. 69).

<sup>45</sup> Деревнин А. А. Юридические термины в праве // Академический юридический журнал. 2001. № 4.

<sup>46</sup> Законодательная техника / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000. С. 82.

<sup>47</sup> Как это сделано, например, в наименовании статьи 3 «Основные понятия» Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ (Российская газета. 2001. 13 марта. № 50—51).

тельных актах может заключаться в том, чтобы объемные глоссарии переносить в приложение к закону. Например, такой подход применительно к избирательному законодательству предлагает А.Г. Головин. По его мнению, «при сохранении тенденций к расширению круга понятий, определения которым даются в глоссарии и, соответственно, к увеличению объема указанной статьи, можно будет предложить, в целях облегчения самой нормативной части законодательного акта помещать глоссарий в самостоятельном приложении к закону. Его юридическая сила от этого не пострадает, так как ...юридическая сила приложений и законодательного акта, к которому они относятся, одинакова»<sup>48</sup>.

6. Совершенствование законодательного закрепления глоссариев юридических терминов необходимо дополнять доктринальной систематизацией юридических понятий и изданием научных работ в данной сфере (словарей юридической терминологии, монографий, посвященных исследованию юридической терминологии, в том числе по отдельным отраслям<sup>49</sup> и т.д.).

Принятие системных мер по развитию правовых глоссариев окажет позитивное влияние не только на качество российских законов и внутреннюю согласованность системы законодательства, но и на дальнейшее развитие понятийно-категориального аппарата юридической науки.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баршев В. Опасен по определению // Российская газета. — 2016. — 15 мая.
2. Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании. Монография. — М. : ИЗИСП при Правительстве РФ; Инфра-М, 2015.
3. Глоссарий юридических терминов по антикоррупционной тематике: словарь-справочник / сост. Н.А. Власенко, А.М. Цирин, Е.И. Спектор [и др.]. — М. : ИЗИСП при Правительстве РФ : Инфра-М, 2016.
4. Головин А. Г. Эволюция системы избирательного законодательства в Российской Федерации: тенденции и перспективы. — М. : Московское бюро по правам человека, «Academia», 2008.
5. Деревнин А. А. Юридические термины в праве // Академический юридический журнал. — 2001. — № 4.
6. Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. д.ю.н., проф. Н.А. Власенко. — М. : Юриспруденция, 2010.
7. Законодательная техника / под ред. Ю.А. Тихомирова. — М., 2000.
8. Кашанина Т. В. Юридическая техника : учебник. — М. : Эксмо, 2007.
9. Кашанина Т. В. Структура права : монография. — М. : Проспект, 2012.
10. Лазарев В. В. Пробелы в праве и пути их устранения. — М. : Юридическая литература, 1974.
11. Лафитский В. И. Сравнительное правоведение в образах права. — Том 2. — М. : Статут, 2011.
12. Правовой классификатор и правовой тезаурус в законотворчестве и юридической практике : материалы работы Экспертно-консультативного совета по проблемам систематизации и кодификации законодательства при Председателе Государственной Думы / сост. В.Б. Исаков и др. — М., Екатеринбург: Издательский отдел Управления делами Государственной Думы; Изд-во Гуманитарного университета, 1998.

---

<sup>48</sup> Головин А. Г. Эволюция системы избирательного законодательства в Российской Федерации: тенденции и перспективы. М. : Московское бюро по правам человека, «Academia», 2008. С. 117.

<sup>49</sup> В качестве примеров можно назвать: Чиркин В. Е. Конституционная терминология: Монография. М. : Норма, Инфра-М, 2013; Глоссарий юридических терминов по антикоррупционной тематике: словарь-справочник / сост. Н.А. Власенко, А.М. Цирин, Е.И. Спектор [и др.]. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ : Инфра-М, 2016.

13. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации / отв. ред. А.С. Пиголкин. — М., 1998.
14. Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России. — 2-е изд. — М. : Проспект, 2005.
15. Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения. — М., 1996.
16. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / под ред. К.И. Батыра и Е.В. Поликарповой. — М. : Юристъ, 2004.
17. Чиркин В. Е. Конституционная терминология: Монография. — М. : Норма, Инфра-М, 2013.

*Материал поступил в редакцию 07 июня 2016 г.*

### GLOSSARIES IN RUSSIAN LEGISLATION: TENDENCIES AND PERSPECTIVES

**GOLOVINA Anna Aleksandrovna** — PhD, Researcher at the Department of the Theory of Law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (IZISP)  
 aagolovina@mail.ru  
 117218, Russia, Moscow, ul. Bolshaya Cheryomushkinskaya, 34.

**Review.** *This article deals with the history of foreign and Russian legislative practice of applying such a legal-technical method as a separate article-glossary. The author examines current trends in the field of using articles-glossaries and the quality of their compilation in the Russian legislation including: application of the system of concepts only "for the purposes of this Act"; increase in volumes of articles-glossaries; inflation of legal terminology; increasing complexity of the concepts defined in the glossary; a phenomenon of "doubling the concepts," introduction to articles-glossaries non-informative definitions; change of legal interpretation of definitions by means of using information technologies. On the basis of the analysis, the author anticipates three possible scenarios for the further development of the situation in the sphere of using articles-glossaries. The author proposes a scientific concept of improving articles-glossaries in Russian legislation.*

**Keywords:** *Glossary, inflation of law, legal terminology, legal concepts, basic concepts, development of Russian legislation.*

### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Barshev V. Opasen po opredeleniju // Rossijskaja gazeta. 2016. 15 maja. № 6971.
2. Vlasenko N.A. Razumnost' i opredelennost' v pravovom regulirovanii. Monografija. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii: INFRA-M, 2015.
3. Glossarij juridicheskikh terminov po antikorrupcionnoj tematike: slovar'-spravochnik / sost. N.A. Vlasenko, A.M. Cirin, E.I. Spektor [i dr.]. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii : INFRA-M, 2016.
4. Golovin A.G. Jevoljucija sistemy izbiratel'nogo zakonodatel'stva v Rossijskoj Federacii: tendencii i perspektivy. M.: Moskovskoe bjuro po pravam cheloveka, «Academia», 2008.
5. Derevnin A.A. Juridicheskie terminy v prave // Akademicheskij juridicheskij zhurnal. 2001. № 4.
6. Doktrinal'nye osnovy juridicheskoi tehniki / отв. ред. d.ju.n., prof. N.A. Vlasenko. M.: ID «Jurisprudencija», 2010.
7. Zakonodatel'naja tehnika / Pod red. Ju.A. Tihomirova. M., 2000.
8. Kashanina T.V. Juridicheskaja tehnika: uchebnik. M.: Jeksmo, 2007.
9. Kashanina T.V. Struktura prava. Monografija. M.: Prospekt, 2012.
10. Lazarev V.V. Probely v prave i puti ih ustraneniya. M.: Juridicheskaja literatura, 1974.
11. Lafitskij V.I. Sravnitel'noe pravovedenie v obrazah prava. Tom 2. M.: Statut, 2011.

12. Pravovoj klassifikator i pravovoj tezaurus v zakonotvorchestve i juridicheskoj praktike. Materialy raboty Jekspertno-konsul'tativnogo soveta po problemam sistematizacii i kodifikacii zakonodatel'stva pri Predsedatele Gosudarstvennoj Dumy / sost. V.B. Isakov i dr. M., Ekaterinburg: Izdatel'skij otdel Upravlenija delami Gosudarstvennoj Dumy; Izd-vo Gumanitarnogo universiteta, 1998.

13. Problemy pravotvorchestva sub#ektov Rossijskoj Federacii / Otv. red. A.S. Pigolkin. M., 1998.

14. Titov Ju.P. Hrestomatija po istorii gosudarstva i prava Rossii. 2-e izd. M.: Prospekt, 2005.

15. Tihomirov Ju.A. Kurs sravnitel'nogo pravovedenija. M., 1996.

16. Hrestomatija po vseobshhej istorii gosudarstva i prava / pod redakciej K.I. Batyra i E.V. Polikarpovoj. M.: Jurist#, 2004.

17. Chirkin V.E. Konstitucionnaja terminologija: Monografija. M.: Norma, Infra-M, 2013.