



Асс. каф. государства и права и политологии ГГАУ
М.К. Цховребова

Законодательная техника как фактор внутреннего развития правовых актов

М.К. Цховребова

В постсоветской России процесс правотворчества протекает весьма бурно, но уровень качества принимаемых законов не очень высокий, и одной из причин этого является недооценка законодательной техники. В силу этой недооценки в процессе законотворчества и правоприменения возникает много юридических коллизий, которые могли быть заблаговременно предотвращены. Нельзя не согласиться с Г.Ф. Покровским, который писал: «Несчастен тот народ, который имеет необъяснимое множество законов» [1].

Законодательная техника занимает хотя и скромное, но необходимое место в правотворчестве, и от нее во многом зависит степень совершенства законодательства, эффективность его действия, доходчивость нормативных актов, глубокое их понимание и правильное применение, совершенный учет законодательства, его систематизация. Неуклонное осуществление требований законодательной техники обеспечивает высокую юридическую культуру нормотворчества. Максимальное использование приемов и методов законодательной техники при подготовке проектов нормативных актов – это объективная закономерность правотворчества, недоучет которой приводит к отрицательным последствиям.

Подготовка проекта нормативного акта – очень ответственная и сложная работа, не терпящая излишней торопливости, требующая от работников напряженного кропотливого труда, вдумчивого творческого подхода, большого опыта и специальных знаний. Умение хорошо писать законы, говорил М.И. Калинин, – это «отличное качество, редкое и очень трудное» [2]. Для работника, занимающегося разработкой законопроектов, недостаточна лишь хорошая общая и специальная юридическая подготовка. Для него необходимы также знание правил законодательной техники, опыт и навыки составления проектов нормативных актов.

К сожалению, большинство государственных служащих, депутатов, специалистов и экспертов недостаточно владеют приемами законодательной техники.

Впрочем, сама технология выработки законов требует на сегодняшний день серьезного обновления.

Справедливо замечает А. Нашиц: «Внимательное отношение в процессе правотворчества к такому критерию, как наличие условий, необходимых для эффективного проведения в жизнь создаваемых норм, имеет большое практическое значение для выбора момента издания нормы и определения ее содержания. Допущенные в этом плане ошибки могут привести к принятию мер, которые, отвечая общим принципам и направлениям законодательной техники, в чем-то не соответствуют в этот или иной момент развития этой или иной области общественной жизни» [3].

Данную точку зрения поддерживает Ю.А. Тихомиров, который отмечает, что «в водовороте юридических событий малозамеченным остается такой элемент законотворчества и правоприменения, как законодательная техника. Многим эта деятельность кажется вполне доступной и несложной. Однако затем выясняется: «золотой ключик», каковым является законодательная техника, зря остался на «дне правовой жизни». В то время как его использование избавляет от ошибок и способствует повышению качества законов». Подобная оценка законодательной техники встречается в большинстве научных публикаций по данной теме, и это правильно, т.к. одной из задач использования законодательной техники является обеспечение стабильности. В этом смысле законодательная техника, будучи в достаточной степени разработанной, становится дисциплинирующим фактором, барьером, препятствием на пути абстрактных стремлений или самоуправных действий [4]. Она дает знания о конкретных условиях оформления юридического документа, совершения какого-либо действия, позволяет предвидеть правовые последствия, вытекающие из определенно-го юридического факта. Тем не менее значение ее нельзя и преувеличивать, видеть в законодательной технике «панацею от всех болячек» переходного периода.

Дело в том, что законодательная техника (несмотря на системный собирательный характер) обладает ограниченной законом силой непосредственного воздействия на правовую материю и выполняет вспомогательную функцию.

Свое выражение она находит в профессиональной юридической деятельности. Только в ней и посредством нее происходит реализация умений, навыков, знания, что ведет к повышению эффективности самой деятельности и качества получаемых от такой работы результатов.

Динамичное развитие правовой сферы общества и государства приводит к резкому увеличению объема нормативно-правового массива. С законом повседневно соприкасаются граждане и их объединения, государственные органы, коммерческие и некоммерческие организации, поэтому многое зависит от качества законов.

И, конечно, законодательная техника служит фактором оптимизации и эффективности законодательства.

От уровня развития законодательной техники, от степени совершенства ее правил, от того, насколько последовательно эти правила претворяются в жизнь, как конкретные вопросы законодательной техники решаются в зависимости от того, интересы какого класса обслуживает законодатель, зависит и направленность правотворческой деятельности. Общая тенденция сводится к тому, что чем больше государство заботится об укреплении законности, об эффективности законодательства и его доходчивости, тем больше уделяется внимание технической стороне подготовки законопроектов. Чем демократичнее законодательный процесс, тем больше возможностей для достижения высокого технического уровня законодательных актов.

Своим непосредственным объектом воздействия законодательная техника имеет форму закона – внутреннюю структуру, логику и порядок расположения нормативного и иного материала, язык предлагаемого юридического текста, процедуру и т.д. [4]. Однако она оказывает значительное влияние через форму законодательных актов также и на их сущность и содержание. Не следует забывать, что форма и содержание взаимосвязаны и влияние на одно из них отражается на другом.

В последнее время Федеральное Собрание Российской Федерации и парламенты субъектов Российской Федерации уделяют большое внимание юридической форме принимаемых законодательных актов, их простоте, точности и компактности. Более четко и единообразно оформляется структура законов, упрощается стиль изложения нормативных предписаний, упорядочивается терминология. Наблюдается тенденция принятия новой редакции законов, отвечающих изменившимся условиям, вместо неоднократного внесения в них многочисленных изменений и дополнений.

Вместе с тем коренные изменения, происходящие в обществе, предъявляют повышенные требования к законодательной технике. Не секрет, что эффективность действия поспешно разработанных принятых нормативных актов без строгого соблюдения юридической формы намного снижа-

ется, и более того – они способны приводить к существенным противоречиям во всей системе российского законодательства, его отставанию от влечения времени, к коллизиям правовых норм.

Требования к законодательной технике своеобразно сформулировал еще Петр I: «Все прожекты зело исправны должны быть, дабы казну изрядно не разорять и отечеству ущерба не чинить. Кто прожекты будет абы как ляпать, того чина лишу и кнутом драть велю – в назидание потомкам». Надо думать, подобные меры возымели бы свое действие и на нынешних чиновников, занимающихся правотворчеством.

Нередко в отдел лингвистической экспертизы законопроектов Правового управления Государственной Думы поступают технически не обработанные проекты, содержащие неточные и расплывчатые предписания, имеющие противоречия и двусмысленности. Так, на экспертизу был направлен проект федерального закона «О защите животных», в понятийном аппарате которого домашнее животное определялось как «партнер человека по совместному отдыху и получению взаимного удовольствия»(?) [5].

Порой уже подготовленные нормативные акты не унифицированы по структуре, не связаны с действующим законодательством. Не всегда в них выдерживаются стиль изложения и единство терминологии. Имеются случаи несоблюдения обязательного правила отмены устаревших актов и их частей, если они противоречат новым законам. В ряде случаев недавно принятые законы страдают излишней декларативностью предписаний, иногда в них отсутствует эффективный механизм действия норм закона и обеспечения их реализации, что отрицательно сказывается на применении законов.

Все чаще в законы стали включаться терминологические словари, где даются определения основных понятий конкретного нормативного правового акта. И подобную практику следует признать положительной, поскольку в таких словарях законодатель устанавливает четкое и ясное понимание определенных терминов, тем самым устраняя многозначность толкования правовых норм. Но состав этих словарей не всегда продуман, ибо подчас разъясняются общеизвестные понятия. Так, в Водном кодексе РФ вода определяется как «химическое соединение водорода с кислородом».

Основная причина наличия перечисленных и других недостатков кроется в том числе в игнорировании правил законодательной техники. К сожалению, ее изучению в юридических вузах уделяют недостаточно внимания. Законодательная техника рассматривается в контексте правотворчества в качестве одного из его элементов.

Хотя еще в XVIII веке курс правоведения в высших юридических учебных заведениях предполагал обучение слушателей, в частности, и тому, «как по какому случаю складно, прилично и нужно пи-

сать» [7]. Однако составлению законодательных текстов в русской юриспруденции в то время уделялось неоправданно мало внимания. Как будет сформулирована законодательная норма и как это скажется на качестве законодательного акта, в целом недооценивалось и самой наукой права.

Все это свидетельствует о том, что законодательная техника служит важнейшим фактором внутреннего развития правовых актов и обретения ими официально признанных свойств. Значение ее постоянно возрастает в условиях стремительного правотворчества, масштабного обновления и развития отечественного законодательства.

На основе вышесказанного можно сделать следующие выводы:

1. Законодательная техника проявляет себя на всех стадиях жизни закона. Без нее не обойтись в процессе разработки первоначального варианта законопроекта, его обсуждения, оформления и принятия закона. Толкование закона и его реализация также требуют применения приемов законодательной техники.

2. Законодательная техника при внешней беспристрастности может использоваться для целенаправленного регулирования правового поведения с учетом тех или иных социальных интересов. Тогда и правовые нормы могут быть понятными или нарочито сложными, точными и неопределенными.

3. Необходимо учитывать специфику юридико-технологических приемов в разных отраслях законодательства. Ведь вполне очевидны неодинаковые объекты и методы отраслевого правового регулирования.

Законодательная техника представляет собой достаточно сложную систему требований к официальному реквизитам, структуре, содержанию нормативного правового акта, системным связям норм как внутри самого закона, так и с другими законодательными актами, к стилю законодательства. Отступление от правил законодательной техники, норм современного литературного языка и формальной логики при подготовке закона неизбежно порождает законотворческие ошибки, которые приводят к возникновению пробелов, противоречий, нечетких правовых предписаний.

Значимость законодательной техники выражается в том, что логическим следствием выполнения ее требований и правил является унифицированное и непротиворечивое законодательство.

Обилие норм-дефиниций, дублирующие и путанные термины, произвольная структуризация текста, неудачное формулирование правовых норм, игнорирование системных связей и ошибочные ссылки, отсылки – все это снижает качество законов и лишает их необходимого технико-юридического единообразия. Именно поэтому столь актуальна инициатива Ю.А. Тихомирова, предложившего:

а) разработать и утвердить постановлением Правительства Российской Федерации «Общие правила законодательной техники». Это позволит обеспечить ту меру единообразия, которая позволит повысить качество всех законодательных актов;

б) ускорить принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», в котором должны быть базовые нормативные характеристики законов;

в) завершить работу над Классификатором правовых актов, которая ведется ряд лет;

г) ввести обучение кадров государственных служащих и депутатов основам законодательной техники и начать в юридических вузах спецкурс «Законодательная техника».

Таким образом, для повышения качества и эффективности правотворчества законодательная техника имеет порой не менее важное значение, чем содержание нормативно-правового акта. Ведь от того, насколько четко и логично изложено содержание того или иного закона, есть ли в нем или отсутствуют явные и скрытые противоречия, наконец, насколько точно и определено используется общепринятая юридическая терминология, – от всего этого в огромной степени зависят не только уровень восприятия текста и содержания закона, но и эффективность его применения. Недооценка законодательной техники или ее игнорирование порождает массу законодательных ошибок, «цена» которых очень велика. Речь идет не только о недопустимых отступлениях от формальных правил, но об ошибках, порождающих неверное понимание и даже нарушения законности, это и неправильное определение объема правосубъектности и компетенции субъектов права и их взаимоотношений, и коллизии разных правовых норм, и затруднения в отыскании и выборе норм законов, относящихся к данному предмету регулирования.

Литература

1. Цит. по: Худайкина Т. В. Стабильность закона или законодательства? // Журнал российского права. 2000. №9. С. 18. (воспроизведено по: Покровский Г.Ф. Рассуждение о происхождении и некоторых чертах гражданских законов. – М., 1827. С. 11).

2. М.И. Калинин. О социалистической законности. – М., 1959. С. 69.

3. Нашиц А. Правотворчество. Теория законодательной техники. – М., 1978. С. 115.

4. Иеринг Р. Юридическая техника. – СПб., 1906. С. 5–28.

5. Магомедов С.К. Техничко-правовые аспекты законотворчества // Адвокат, № 7, июль, 2002. С. 56.