

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА, ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

А.А.Зелепукин*

Юридическая техника и культура законотворчества

Возросшая сегодня роль законодательства в жизни личности, общества и государства предполагает понимание того, каким образом оно создается, формируется и развивается, в чем суть законотворчества. Без такого знания исключается успешная деятельность по созданию законов и подзаконных актов, призванных служить задачам обеспечения свободы личности и прогресса общества.

Успешная деятельность по созданию законов (иных правовых нормативных актов) зависит прежде всего от правовой культуры законодателя, его подлинно творческого отношения к своей миссии, от владения юридической наукой и приемами законодательной техники. Суть правовой культуры законодателя как составной части всеобщей культуры заключается в образе мышления и соответствующего действия, основанного на признании и познании общечеловеческих ценностей права, требований законности и режима правопорядка, в соответствии с которыми осуществляются законотворческая деятельность и правореализующая практика.

Правовая культура законодателя, безусловно, связана с общей культурой. Ее мощное благотворное влияние на правовое сознание, мышление, мировоззрение законодателей, на их ценностные правовые установки непосредственно (или опосредствованно) определяет характер законодательства, отвечающего историческому и национальному духу народа, его чаяниям, потребностям и интересам. Вместе с тем правовая культура законодателя в качестве обратной связи воздействует на общую культуру, защищает и создает условия ее свободного развития путем выработки более совершенных законов, установления режима правовой стабильности, последовательного проведения в жизнь требований законности и режима правопорядка.

Несмотря на достаточно активное исследование различных аспектов данной проблемы в юридической научной литературе¹, следует констатировать, что на качество законов это влияет не всегда. Российское законо-

* Доцент, докторант Саратовского юридического института МВД России, кандидат юридических наук.

¹ См., например: Керимов Д.А. Законодательная техника. М., 1998; Культура и техника законотворчества. М., 1991; Методология права. М., 2003; Тихомиров Ю.А. Как готовить законы. М., 1993; Правовые акты. М., 1999; Власенко Н.А. Основы законодательной техники. Иркутск, 1995; Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996; Пиголкин А.С. Законотворчество в Российской Федерации. М., 2000; Чухвичев Д.В. Законодательная техника. М., 2006.

дательство страдает множеством недостатков как формального, так и содержательного характера. Особенно отчетливо дефекты законотворчества проявляются в актах, принятых в последние 10–15 лет. Ситуация усугубляется и тем, что к настоящему времени отсутствует необходимая нормативная регламентация данного вопроса². Большинство правил подготовки нормативных актов носят рекомендательный характер.

Известно, что создание закона не только предполагает у законодателей наличия общей культуры, но и требует от них специальных знаний, профессиональных навыков овладения искусством формулирования законодательных актов. В этой связи представляется, что слабость отечественной правовой системы, сложившееся в массовом сознании не слишком уважительное отношение к праву во многом стали результатом технического несовершенства новых российских законов. Некомпетентность и самоуверенность чиновников порой оборачиваются трагическими последствиями не только для механизма правового регулирования, но и для всей общественной жизни³.

Таким образом, очевидна потребность в расширении и углублении профессиональной компетентности парламентариев, служащих государственного аппарата (и особенно юристов) в постижении специально-юридических знаний в области права, законодательства и законодательной техники.

Юридическая техника — это совокупность правил, приемов, способов подготовки, составления, оформления юридических документов, их систематизации и учета. Различаются следующие виды юридической техники: законодательная (правотворческая) техника; техника систематизации нормативных актов; техника учета нормативных актов; техника индивидуальных актов.

Нас главным образом интересует именно законодательная техника, имеющая две основные цели. *Во-первых*, это рациональное, адекватное регулирование общественных отношений, четкое, недвусмысленное, определенное, краткое, экономичное, в известной мере единообразное, стандартное изложение нормативных актов. Многословие, расплывчатость формулировок, недостаточная четкость и наличие юридических пробелов снижают эффективность правового регулирования. *Во-вторых*, ориентация законодательной техники на субъектов — адресатов нормативных актов, состоящая в том, чтобы сделать нормативные акты достаточно понятными, ясными для лиц, которым они адресованы, исключить у них сомнения относительно их прав и обязанностей, предусмотренных нормативными актами.

Так, Ю.А. Тихомиров, рассматривая законодательную технику как систему правил познавательно-логического и нормативно-структурного формирования правового материала и подготовки текста закона, выделяет шесть взаимосвязанных элементов: а) познавательно-юридический; б) нормативно-структурный; в) логический; г) языковой; д) документально-технический; е) процедурный⁴.

² См., например: Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов. М., 2004.

³ См.: Чухвичев Д.В. Указ. соч. С. 4.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Законодательная техника как фактор эффективности законодательной и правоприменительной деятельности // Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2000. С. 39.

Иными словами, в процессе создания нормативного акта законодатель должен осуществить комплекс мероприятий, определяющих процесс правотворчества:

- исследование различных социальных факторов, обуславливающих потребность в нормативно-правовом регулировании соответствующих общественных отношений;
- выявление и тщательный учет многообразных интересов социальных и национальных образований, общественных групп и общества в целом, их особенностей, обычаев, традиций;
- использование соответствующих достижений науки, техники, культуры;
- проведение сравнительного анализа проектируемого закона не только с аналогичными установлениями прошлых и ныне действующих законодательных систем других государств, но и с другими регуляторами общественной жизнедеятельности;
- постановка в необходимых случаях специальных экспериментов для определения оптимального варианта правового регулирования соответствующих групп общественных отношений и выработки наиболее эффективной формы правового воздействия на эти отношения;
- определение связи, соответствия и взаимодействия проектируемого закона с данной правовой системой в целом и с Конституцией;
- совершенствование организационных форм, процедуры создания закона⁵.

Таким образом, можно выделить три основные группы правил законодательной техники: а) правила по внешнему оформлению нормативных актов; б) правила, относящиеся к содержанию и структуре нормативного акта; в) правила и приемы изложения норм права (язык нормативных актов).

Рассматривая правила первой группы, необходимо отметить, что любой нормативный акт должен иметь необходимые реквизиты, которые отражали бы его юридическую силу, предмет регулирования, сферу действия, придавали бы ему официальность — название вида нормативного акта (закон, указ, постановление и т.д.), название органа, его издавшего, наименование акта, отражающего его содержание, предмет регулирования, дату и место его принятия, регистрационный номер, подпись соответствующего должностного лица и др.

Безусловно, главное в нормативном акте — его содержание. Нормативный акт должен иметь достаточно определенный предмет регулирования и рассчитан на установление однородных общественных отношений. Он не должен регулировать отношения разного рода и типа. Отношения, составляющие предмет регулирования разных отраслей права, должны быть закреплены в особых актах.

Нормативный акт не должен содержать пробелов, по возможности избегать исключений и отсылок. Важные принципиальные вопросы не должны заслоняться второстепенными, чему обязана способствовать определенная структура нормативного акта, строящаяся на логически последовательном изложении акта, отражающего специфику регулируемых общественных отношений.

⁵ См.: Керимов Д.А. Законодательная техника // Общая теория государства и права: В 2 т. / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. Т. 2. С. 175.

В числе правил, относящихся к структуре нормативного акта, можно выделить:

- нормы общего характера, помещающиеся в начале нормативного акта;

- однородные нормы, изложенные компактно. В больших по объему правовых актах нормы должны обособляться в главы, разделы, части, каждая глава, раздел, часть должны иметь название⁶.

При разработке нормативного акта особое внимание необходимо обращать на язык нормотворчества, т.е. правила и приемы изложения правовых норм в статьях нормативного акта.

Культура законотворчества непременно предполагает логически последовательное изложение содержания закона, строго выдержанный профессиональный стиль и язык закона и вместе с тем его простоту, понятность, доступность. Трудно переоценить значение логики, стиля и языка закона, так как вряд ли, кроме юриспруденции, можно назвать какую-нибудь иную область общественной практики, где алогично построенная фраза, разрыв между мыслью и ее текстуальным выражением, неверно или неуместно использованное слово способны повлечь за собой тяжелые, иногда даже трагические последствия. Нарушение логики изложения закона, неточность его понятий и формулировок, неопределенность использованных терминов порождают многочисленные вопросы, влекут изменения и дополнения, различные толкования и разъяснения, вызывают непроизводительную трату времени, сил и энергии, одновременно являясь питательной почвой для бюрократической волокиты, позволяют извращать смысл закона и неправильно его применять⁷.

Таким образом, общее правило изложения норм права состоит в том, что эти категории следует излагать кратко, четко и определенно. Краткость и определенность формулирования достигается различными приемами изложения норм права, использованием терминов, стандартных языковых оборотов. При этом следует помнить, что законодательные акты создаются не только для юристов, а для всех субъектов права.

Отсюда вытекают определенные требования к языку нормативных актов:

- формулировки норм права должны обладать определенной стандартностью, стереотипностью, грамматическим единообразием;

- единая терминология нормативных актов. Для этого необходимо один и тот же термин, понятие в нормативном акте употреблять в одном значении;

- использование общепризнанных в науке и практике терминов. Терминологическое различие здесь неуместно, ибо оно может внести разноречивость при толковании и применении норм права;

- исключение употребления иностранных слов, неологизмов, архаизмов, метафорических выражений, афоризмов и т.п., недопущение нечетких, двусмысленных, многозначных выражений. Достоинством языка права должны являться четкость, краткость, определенность, стереотипность, единообразие, доступность для понимания.

⁶ См.: Чеданцев А.Ф. Юридическая техника // Общая теория государства и права: В 2 т. / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. Т. 2. С. 369.

⁷ См.: Керимов Д.А. Указ. соч. С. 55.

Проблема понятий в законодательной технике приобретает сегодня особое значение. Д.А. Керимов отмечает, что в законотворческом процессе используются две основные разновидности понятий: понятия неправовые (обычные в обиходе, заимствованные из повседневной жизни или из специальных отраслей знаний) и понятия правовые (преобразующие социальную реальность в правовую путем привнесения в нее правовых свойств или профессионально-специфического отражения правовых явлений и процессов, условий и обстоятельств, действий и бездействий и т.п.)⁸.

При этом как неправовые, так и правовые понятия могут быть конкретными и абстрактными. Законодатель должен соблюдать разумную меру при формировании абстрактных положений, добиваться их гибкости, эластичности, целесообразного соотношения абстрактных и конкретных понятий. Последние призваны детализировать, развивать, развертывать абстрактные понятия в целях определенного решения конкретных дел. Иначе говоря, законодатель должен уметь выбрать такой способ правового регулирования общественных отношений, который позволил бы легко переходить от абстрактного к конкретному, от общего к особенному и отдельному, не нарушая гармоничности и согласованности между ними, не искажая духа и смысла закона. По такому пути, как правило, и идет законотворческая практика, нередко используя так называемые правовые стандартные понятия (справедливость, доверенность, доверие и т.п.), которые оказываются вполне пригодными в решении конкретных дел.

Следует согласиться с Н.А. Власенко, который высказывается за необходимость использования правовых понятий, несмотря на трудности их понимания для неспециалиста⁹. Однако не следует употреблять правовые понятия в тех случаях, когда они могут быть легко заменены неправовыми, не искажающими смысл закона.

Нельзя не учитывать того обстоятельства, что правовые понятия — лишь средство законодательной техники, с их помощью выражаются предписания закона. Поэтому задача законодателя — добиться максимальной точности и доступности для понимания предписаний закона всеми, к кому они обращены.

Проблема использования понятий в законотворчестве напрямую связана с построением правовых конструкций. Правовая конструкция — наиболее высокая правовая абстракция, охватывающая ряд однопорядковых правовых понятий низшего уровня и выявляющая главное, основное, существенное в этих понятиях¹⁰. Смысл правовых конструкций состоит в том, что соответствующие понятия объединяются в единое целое, на основе которого посредством дедукции делаются логические выводы, применимые к понятиям низшего порядка. Например: из различного рода договоров формируется общее понятие договора; из множества понятий договора — понятие сделки; из различных форм собственности складывается общее понятие собственности; из различных субъектов права — понятие субъекта права вообще и т.д. Тем самым правовые понятия низшего порядка группируются, интегрируются и упорядочиваются вокруг одного общего понятия, наиболее высокой правовой абстракции, из которой мо-

⁸ См.: Керимов Д.А. Указ. соч. С. 49–54.

⁹ См.: Власенко Н.А. Указ. соч. С. 44–52.

¹⁰ См.: Керимов Д.А. Указ. соч. С. 51.

гут логически вытекать новые понятия низшего уровня, а вся правовая конструкция ведет к формированию правового института. Функция правовой конструкции в том и состоит, что ею логически связываются правовые нормы, статьи закона в органически единую правовую, законодательную систему.

С точки зрения законодательной техники при формировании правовой конструкции необходимо соблюдать следующие требования. Она должна: во-первых, точно и полно охватывать те нормы, статьи закона, из которых она выводится; во-вторых, быть целостной, системной, соответствовать другим правовым конструкциям, выведенным из иных норм, статей закона; в-третьих, в максимальной мере служить целям права, законодательства; в-четвертых, отличаться ясностью, простотой, легкостью понимания и реализации; в-пятых, в максимальной мере служить осуществлению цели права и задачам законодательства. При этом законодателю необходимо найти лучший способ понимания и отражения в законе чрезвычайно сложной правовой реальности, ибо последствия недоброкачественных или неуместных правовых конструкций могут оказаться тяжелыми, опасными и трагичными. Поэтому законодатель должен помнить о том, что создание правовых конструкций — дело сложное, ответственное и к нему надо подходить с особым вниманием. Достижению указанных свойств текстов нормативных актов способствуют разные способы (приемы) изложения норм права¹¹.

Норма права может быть сформулирована в виде нормативного или повествовательного (утвердительного или отрицательного) предложения. С логико-языковой точки зрения норма есть высказывание о должном или возможном поведении ее адресатов. В нормативном высказывании всегда наличествуют нормативные термины «запрещено», «обязан», «имеет право» и т.п.

Во многих случаях норма и формулируется в виде нормативного предложения с использованием указанных и им подобных терминов. Например, «продавец вправе», «должник обязан», «суд имеет право», «следователь обязан» и т.п. Но довольно часто норма оформляется в виде повествовательного предложения без использования нормативных терминов. Это имеет место в случаях, когда описываемое действие является одновременно и правом, и обязанностью субъектов.

По степени обобщенности, абстрактности изложения можно выделить абстрактный и казуистический способы изложения. Обобщенный способ изложения сводится к обобщению многих действий к одному более общему или абстрактному понятию без детального описания, без детального перечисления обстоятельств. При казуистическом способе изложения обстоятельства детально (казуистически) перечисляются. Например, ст. 102 Конституции определяет полномочия Совета Федерации Федерального Собрания России. Каждый из способов имеет свои достоинства и недостатки. С помощью первого способа достигается краткость, с помощью второго — точность, конкретность изложения.

По степени полноты изложения нормы выделяются прямой, ссылочный, бланкетный способы. При прямом способе все элементы, все содержание нормы изложены в одной статье. При ссылочном способе вместо

¹¹ Чеданцев А.Ф. Указ. соч. С. 371.

первой (гипотезы) или второй части (диспозиции, санкции) сформулирована отсылка к другой статье данного или иного, конкретно указанного нормативного акта. Бланкетный способ (от франц. «бланк» — белый, чистый) состоит в том, что дается отсылка к определенному роду, виду каких-либо правил. Например, «нарушение правил пожарной безопасности» (ст. 219 УК РФ). Сами правила в этом случае многочисленны, могут изменяться, а бланкетная норма оставаться неизменной. С помощью двух последних способов достигается краткость, законодательная экономия.

Таким образом, в культуре законотворчества аккумулируются разносторонние знания действительности, ее истории и перспектив развития, специальные знания о праве, законе и законодательной технике, умелое их использование в практической деятельности по созданию законов и их реализации. Овладение этими знаниями и их использование в процессе законотворчества позволяют создавать научно обоснованные и технически совершенные законодательные акты, в полной мере отвечающие назревшим потребностям общественного прогресса. Законодатель должен обладать всесторонними и глубокими знаниями, постоянно пополнять их в повседневном общении с народом, обогащаться его мудростью. Для того чтобы переложить все это на язык закона, ему следует овладеть мастерством законотворчества, профессионального использования приемов законодательной техники.