ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ТЕХНИКА



Д.В. Чухвичев

Д.В. ЧУХВИЧЕВ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ТЕХНИКА

Рекомендовано к изданию Учебно-методическим центром «Профессиональный учебник» в качестве учебного пособия для студентов вузов, обучающихся по направлению 030500 «Юриспруденция»

ЮНИТИ
UNITY

Закон и право • Москва • 2017

УДК 34(470+571)(075.8)
ББК 67.0я73-1
Ч96

Рецензент:
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ *А.С. Прудников*

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*,
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

Чухвичев, Даниил Викторович.

Ч96 Законодательная техника: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению 030500 «Юриспруденция» / Д.В. Чухвичев. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017. — 239 с.

ISBN 978-5-238-01086-1

Агентство CIP РГБ

Раскрываются основные теоретические и практические вопросы, связанные с законодательным регулированием, с процессом создания, изменения и отмены нормативных правовых актов. Дается характеристика системы законодательства в нашей стране, раскрывается сущность основных правил законотворческой деятельности, анализируются факторы, воздействующие на эту деятельность, рассматриваются основные научные концепции, связанные с законодательной техникой.

Для студентов юридических вузов, аспирантов, преподавателей, а также сотрудников законодательных органов и органов исполнительной власти.

ББК 67.0я73-1

ISBN 978-5-238-01086-1

© Д.В. Чухвичев, 2006
© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2006

Принадлежит исключительное право на использование издания.
Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в Интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время система права нашей страны находится в состоянии реформирования. Сложились, оформились и были научно обоснованы ключевые принципы правового регулирования в основных отраслях права, сформировались несколько новых, не существовавших в советском праве отраслей, наработан нормативно-правовой массив. Но, несмотря на это, правовая реформа не окончена. Продолжается формирование единого механизма правового регулирования, отвечающего существующей в настоящий момент в нашей стране системе общественных отношений, создаются новые законы, изменяются успевшие устареть, отменяются отжившие свой век, оформляются новые отрасли и институты права. Огромное количество законов и подзаконных актов систематизируется, акты приводятся в соответствие друг с другом, устраняются коллизии и пробелы в праве.

Правовая реформа в нашей стране проходит параллельно с созданием системы парламентаризма, который должен быть основой государственной и правовой жизни. Парламентаризм призван стать механизмом, обеспечивающим демократизм и конституционность всей жизни нашего общества, но в первую очередь — законотворчества.

Нельзя не признать, что молодой отечественный парламентаризм сыграл заметную роль в становлении новой системы права в нашей стране. Усиленная законотворческая работа российского парламента позволила создать совершенно новую систему законодательства — подробную, объемную и очень сложную. Не отстают от парламентариев и органы исполнительной власти, создавшие во исполнение законов не менее сложную многоуровневую постоянно обновляемую систему подзаконных нормативно-правовых актов. В ходе продолжающейся правовой реформы создается огромный объем нормативно-правового материала различного уровня. В соответствии с конституционным разделением компетенции между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов федерации параллельно с федеральным законодательством создается автономная от нее система региональных нормативно-правовых актов. Можно сказать, что в России в настоящий момент заканчивает складываться система права развитого государства с рыночной экономикой и демократическим конституционным строем и классической федеральной формой государственного устройства.

Однако, что касается качества работы отечественных законодателей, то она совершенно заслуженно вызывает массу нареканий. Качество, регулятивные возможности многих издаваемых в нашей стране нормативных правовых актов остается на недостаточно высоком уровне, чтобы можно было

говорить о безусловно позитивных результатах правовой реформы. И со всем основанием можно сказать, что слабость отечественной правовой системы, сложившееся в массовом сознании не слишком уважительное отношение к праву стало во многом результатом технического несовершенства новых российских законов. Некомпетентность и самоуверенность, с которой иные политики и должностные лица берутся за «стряпание» (другого слова иногда не подберешь) нормативно-правовых актов, оборачиваются трагическими последствиями не только для механизма правового регулирования, но и для всей общественной жизни. Во многом впечатление о необязательности исполнения закона, о его зависимости от денег и от власти, о предпочтительности жить не по нему, а по собственному усмотрению, о естественности злоупотреблений власть имущих, о допустимости использования закона в качестве разменной монеты в политической борьбе стало результатом непрофессионализма законодателей и технического несовершенства созданной ими системы законодательства.

Исследуя отечественную практику законотворчества и правоприменения, можно сделать вывод, что одним из важнейших условий эффективного совершенствования законодательства является овладение участниками законотворческой деятельности системой определенных требований к процессу формирования и совершенствования системы нормативно-правовых актов. Эти требования как единый комплекс принципов, приемов и методов воплощаются в отрасли знаний, именуемой **законодательной техникой**.

В связи с этим в рамках подготовки специалистов-правоведов в нашей стране возникла острая необходимость регулярного и планомерного изучения курса «Законодательная техника». И основной целью этой книги является оказание им посильной помощи в овладении сложной системы приемов и способов отражения в нормативно-правовых актах требований норм права, предоставление потенциальным участникам законотворчества системных знаний в этой области. В ней использованы мировой и отечественный опыт в области техники законотворчества, труды выдающихся отечественных и зарубежных исследователей. Автор попытался связать практические наработки непосредственных участников законотворческой деятельности и теоретические изыскания ученых-правоведов.

Научной основой настоящего исследования стали труды отечественных ученых-правоведов, работающих в области законодательной техники: Д.А. Керимова, Ю.А. Тихомирова, С.В. Полениной, А.С. Пиголкина и некоторых других.

Разумеется, было бы в высшей степени самонадеянно пытаться в одном небольшом пособии осветить все проблемы законотворческого процесса. Вряд ли возможно в рамках одного небольшого учебного пособия осветить подробности всех операций, связанных с техническим оформлением законодательства. Однако хочется верить, что настоящая книга может послужить научно-методической базой по учебной дисциплине «Законодательная техника» и стать основанием для дальнейших научных исследований в этой области.

Раздел I

ПОНЯТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ

Глава 1. Предмет и метод учебного курса «Законодательная техника»

Глава 2. Законодательная техника: понятие и функции

Глава 3. Понятие, значение и элементы законодательства

Глава 1

ПРЕДМЕТ И МЕТОД УЧЕБНОГО КУРСА «ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ТЕХНИКА»

Прежде, чем приступить непосредственно к изучению законодательной техники, необходимо предварительно определиться, что же включает в себя учебный курс. Ибо, к сожалению, в нашей стране до сих пор не существует общего мнения по этому вопросу.

1.1. Значение учебного курса «Законодательная техника»

Курс «Законодательная техника» является одним из новых в отечественной системе высшего образования. В течение длительного времени законодательная техника в нашей стране в ходе подготовки в высших учебных заведениях специалистов-правоведов практически не изучалась. О необходимости изучения методики создания системы законотворчества практически даже не упоминалось. Только в последние годы в некоторых вузах России началось преподавание учебного курса «Законодательная техника».

Такое пренебрежительное отношение к этой важнейшей правовой дисциплине имеет множество причин. Результатом же стали недостаточный профессионализм отечественных законодателей, отсутствие у них системных знаний о технике написания законов, недостаточное понимание сущности, смысла и основных правил создания нормативно-правовых актов и систематизации законодательства и, как следствие, несовершенство отечественной системы правового регулирования. Ни для кого из правоведов не секрет, что современное российское законодательство страдает множеством недостатков, являющихся результатом чисто технических недоработок, затрудняющих процесс законодательного регулирования недостатков профессиональной подготовки участников процесса создания системы нормативно-правовых актов.

Действующее российское законодательство, к сожалению, остается во многом бессистемным, противоречивым, неполным, неконкретным, декларативным (или наоборот казуистичным), недоступным для полноценного осознания. Оно также страдает отсутствием правовых механизмов эффективной реализации содержащихся в

нем предписаний, разрывами и коллизиями между нормативно-правовыми актами различного уровня. В системе отечественного законодательства продолжает действовать достаточно много актов (особенно много — среди подзаконных актов) советских времен, утративших в новой социально-экономической ситуации свою актуальность и регулятивную необходимость, ставших противоречащими объективной социальной действительности. Их замена новыми правовыми предписаниями далеко не всегда своевременна. Да и создаваемые нормативно-правовые акты достаточно часто носят антиправовой характер, их действие противоречит определяющим интересам общественной жизни и развития. Кроме того, часто законодательство непонятно или неконкретно и не может быть полноценно использовано для точного и единообразного определения своего поведения теми, кому адресованы его требования. Пробелы в законодательстве, противоречия между изданными в разное время и разными органами нормативно-правовыми актами нередко ставят субъектов общественных отношений в тупик.

В еще большей степени все эти пороки свойственны системам регионального законодательства, регулятивные качества которых еще более снижаются, к сожалению, из-за нередких противоречий с федеральным законодательством. Усугубляется положение все увеличивающимися темпами законотворческой деятельности (особенно органов исполнительной власти, в колоссальных объемах издающих подзаконные акты).

Все это ведет к сильному снижению эффективности новой системы права, к неудачам правовой реформы, к разочарованию в ней, к нежеланию (из-за невозможности) жить по закону, к такому печальному явлению современного российского общества как правовой нигилизм. Все нарастающий объем нормативного материала способен просто запутать даже юридически грамотного участника правоотношений и сильно затруднить его правомерное поведение, что уж говорить о простом обывателе. Изобилие сложных и постоянно изменяющихся правовых предписаний делает очень сложным усвоение содержащихся в них (а также в новеллах, дополнениях и изменениях) требований не только простыми гражданами, но и профессиональными юристами, а также, что особенно плохо и зачастую трагично-должностными лицами. Еще более ухудшает положение незавершенность правовой реформы, когда целый ряд институтов, подотраслей и даже отраслей права еще не выстроены. А ведь общественные отношения не стоят на месте, они динамично поступательно развиваются, постоянно вызывая необходимость создания новых нормативно-правовых актов и их образований, усложняя систему законодательства.

Можно с полным основанием сказать, что непродуманность, бессистемность (часто переходящая в казуальность) законов и подзаконных актов, отсутствие научной основы деятельности участников законодательного процесса во многом стали причиной того, что в России все труднее становится жить по закону, что все больше становится возможностей для произвола и злоупотреблений чиновников, того, что все более неустойчиво и неуверенно чувствует себя законопослушный человек. Многие исследователи[1] с горьким сарказмом отмечают, что столь активно критикуемое, подвергаемое (как заслуженно, так и незаслуженно) нападкам и критике советское законодательство было создано намного более профессионально с технической точки зрения и отличалось куда большей эффективностью и жизнеспособностью, нежели пришедшее ему на смену.

В этих условиях особое значение приобретает профессиональная основа деятельности законотворцев, которая позволила бы оптимизировать их работу и способствовала повышению качества создаваемых нормативно-правовых актов (как каждого конкретно, так и в системе). На первый взгляд может показаться, что главным в нормативном-правовом акте является его содержание, форма изложения вторична. К сожалению, такие взгляды обычны не только для обывателей, но и для юристов и даже, что особенно трагично, для участников нормотворческой деятельности. Это мнение в корне неверно. В нормативном-правовом акте в равной мере значимы как его содержание, так и форма, способ изложения его текста, которые во многом определяют его эффективность. Недостаточно знать ***что предписывать,*** какой вариант поведения определять в качестве общеобязательного, необходимо уметь это делать, знать ***как предписывать***, в какой форме, какие средства и методы использовать при этом. Недостаточно только осознать цели правового воздействия на общественные отношения. Не менее важно точно, полно, понятно и в исполнимой форме выразить это предписание в текстуальной форме, обеспечить логическое и смысловое единство между сутью предписания и текстом нормативного правового акта, служащего для его выражения. Научное обеспечение этого является главной задачей науки законодательная техника. Углубленное изучение проблем законотворчества, систематизация знаний об этом процессе, о факторах его определяющих, об особенностях изложения норм права в статьях нормативно-правовых актов и является целью изучения учебного курса «Законодательная техника». Получение представления о системе создания законодательства позволяет полнее рас-

[1] См., напр.,: *Поленина С.В.* Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 4.

крыть сущность законодательного регулирования и более точно познать значение и пути достижения законности и правопорядка.

Недостаточное внимание к оформлению правовых предписаний неизбежно ведет на практике к бессистемности, громоздкости, неконкретности, декларативности, противоречивости и неясности текстов нормативных правовых актов и, в конечном итоге, к затруднениям в правовом регулировании, к неэффективности такого регулирования.

Не случайно в научной юридической литературе в последнее время довольно настойчиво проводится мысль о необходимости изменения отношения к оформлению нормативных правовых актов, о необходимости научной разработки техники их создания и систематизации, комплексного преподавания законодательной техники как обязательной для специалиста-правоведа юридической дисциплины[2]. Более того, предпринимаются попытки (и небезуспешные) закрепить известные правила оформления правотворческих решений в законодательстве, используя научные наработки и зарубежный опыт.

Все эти обстоятельства обуславливают необходимость системного и регулярного изучения комплекса принципов, приемов и способов создания и совершенствования системы нормативно-правовых актов.

1.2. Предмет и содержание учебного курса «Законодательная техника»

Главным предметом изучения настоящего учебного курса является законодательная техника как наука, то есть ***система знаний о приемах, методах, способах, правилах и принципах создания законов и подзаконных актов и их систематизации***. В ходе изучения этого учебного курса будущим специалистам надлежит получить ясные представления о существующих приемах и средствах техники законотворчества, о методах создания системы права как единого регулятивного механизма, о теоретических основах этого процесса и методах их воплощения в жизнь. В системе юридических знаний законодательная техника занимает весьма важное место, характеризуя сущность и функциональное назначение системы законодательства как механизма регулирования общественных отношений. Изучая

[2] См., в частности: *Керимов Д.А.* Законодательная техника. Научно-практическое и учебное пособие. М., 1998. С. 1—2; Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие / отв. ред. А.С. Пиголкин. М., 1998. С. 87—88; *Тихомиров Ю.А.*, *Котелевская И.В.* Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие. М., 2000. С. 41—43 и др.

законодательную технику, правовед получает возможность изучить механизм создания нормативно-правовых актов и системы законодательства в целом и внесения изменений в законодательный механизм регулирования общественных отношений. Все это помогает уяснить генезис законов, их органическую связь с объективной социальной действительностью, их роль и место в жизни общества.

Кроме того, в ходе изучения учебного курса «Законодательная техника» студентам надлежит изучить систему норм права, регулирующих процесс формирования единой системы законодательства.

В ходе изучения законодательной техники исследуются следующие основные вопросы:

- основополагающие принципы и правила создания нормативно-правовых актов;
- основные виды и формы нормативных правовых актов;
- основные стадии законотворческого процесса;
- значение и правила подготовки законопроектов и их экспертизы;
- основные социальные факторы, влияющие на процесс нормотворчества;
- формы участия народа в законотворчестве и особенности этого процесса;
- язык, логика и стиль законов и подзаконных актов;
- основные методы создания нормативно-правовых актов, применяемые при этом приемы, способы, а также принципы, определяющие этот процесс;
- основные процессы, сопутствующие созданию и изменению системы законодательства;
- понятие и значение, и особенности правовой культуры законодателей и прочих участников законодательного процесса;
- значение, основные формы, приемы и способы систематизации системы законодательства.

Было бы ошибочным полагать, что изучение законодательной техники необходимо только для будущих участников работы над системой права, для потенциальных законодателей. Предмет законодательной техники охватывает огромный спектр правовых явлений. Законотворчество, деятельность, связанная с созданием или изменением нормативных правовых актов, воплощается в деятельности огромного количества людей и организаций.

Для более точного и полного определения и изучения предмета учебного курса «Законодательная техника» необходимо определить, кто является участником законотворчества, чья деятельность имеет отношение к созданию и совершенствованию системы нормативных правовых актов, чей профессионализм является целью изучения законодательной техники.

Успешная деятельность по созданию законов и подзаконных нормативно-правовых актов, а также по их систематизации зависит, прежде всего, от профессионализма ***участников законотворческого процесса*** — *лиц, участвующих в подготовке проектов нормативно-правовых актов, в их переработке, а также в принятии этих актов и их изменении*. Именно их деятельность, ее правила, принципы и приемы и изучаются учебным курсом «Законодательная техника».

Как отмечалось выше, участники законотворческого процесса, профессиональная деятельность которых связана с законодательной техникой и изучается настоящим учебным курсом, — это не только депутаты парламентских палат, непосредственно участвующие в принятии законов. В процессе законодательного регулирования участвует множество субъектов, у каждого из которых — своя строго определенная функция, определяемая и изучаемая законодательной техникой.

Субъекты законотворчества могут быть разделены на две большие группы.

К первой группе относятся непосредственные участники процесса создания нормативных правовых актов. Это люди, напрямую определяющие ход законотворчества, непосредственно участвующие в процессе разработки, принятия и совершенствования законов и подзаконных актов. Они могут быть только государственными служащими, работающими в системе государственных органов. К этой категории относится достаточно много государственных чиновников.

Исследовав процесс законотворчества, можно предположить, что самыми активными участниками законотворчества являются ***сотрудники юридических подразделений министерств и ведомств.*** Они осуществляют не очень заметную для обывателей, но, пожалуй, самую важную функцию в процессе законотворчества. В их функции входит исследование системы действующих законов и подзаконных актов с целью их совершенствования, разработка текстов законопроектов, законотворческое планирование, анализ результатов внесения изменений в систему законодательства, а также проведение экспертиз законопроектов и законов. Их активность и большая роль в процессе законотворчества объясняется большими возможностями, как результатом профессионализма и специализации в определенной сфере общественной жизни. Работая с правовым регулированием вопросов, входящих в компетенцию их ведомств, эти чиновники как никто другой разбираются в них, владеют сутью и основными проблемами, хорошо знают специфику правового регулирования в этой области. Кроме того, сотрудники министерств и ведомств имеют больше, нежели иные участники законотворческой

деятельности, возможности получить необходимую информацию о предмете правового регулирования в рамках своего же ведомства от информационно-статистических подразделений. Все это обуславливает особую активность министерств и ведомств в законотворческой работе, в предварительной подготовке законопроектов к принятию. Сами министерства и ведомства права законодательной инициативы в нашей стране не имеют, однако Правительство России (как, впрочем, и в большинстве других стран) выдвигает для парламентского обсуждения разработанные ими законопроекты и в связи с этим является самым активным субъектом законодательной инициативы. Кроме того, сотрудникам юридических подразделений министерств и ведомств принадлежит функция разработки и подготовки к принятию Постановлений Правительства ведомственных подзаконных актов.

Немаловажную роль в законотворческом процессе играют ***сотрудники аппарата Правительства России и Администрации Президента России***. В их функции входит составление текстов законопроектов (правда, гораздо реже, чем в случае работниками министерств и ведомств), а также подготовка проектов соответствующих подзаконных актов высшей юридической силы (Указов Президента и Постановлений Правительства), играющих огромную роль в функционировании системы законодательства. Они редактируют законопроекты, созданные сотрудниками министерств и ведомств, обобщают поступающий материал, осуществляют окончательную подготовку законопроектов к законодательной инициативе.

Роль ***высших должностных лиц государства*** (в нашей стране — Президента, Председателя Правительства, руководителей министерств и ведомств) носит в большей степени организационный, руководящий характер. Президент России осуществляет общее планирование законотворчества, на основании которого планируется законотворческая работа Правительства, а также министерств и ведомств. Указанные должностные лица осуществляют общее руководство процессом подготовки законопроектов и подзаконных актов, а также являются последней инстанцией в процессе принятия этих подзаконных актов — подписывают эти акты. Президент России и Председатель Правительства обладают правом законодательной инициативы и делают окончательный вывод о готовности законопроекта к парламентскому рассмотрению.

Депутаты парламента, вопреки существующему мнению, играют больше формальную роль в законотворчестве. Будучи профессиональными политиками, они, как правило, не являются профессионалами в области законотворчества и нуждаются в помощи для создания законов.

Фактически не меньшую, а возможно и большую роль в законотворчестве играют ***помощники депутатов***. На них ложится функция подготовки депутатских законопроектов, сбор материалов для законотворческой работы депутатов, участие в разработке поправок к законопроектам.

С технической точки зрения, очень велика роль в процессе совершенствования и принятия законов ***сотрудников парламентских комитетов***. Они участвуют в подготовке материалов, необходимых для законотворческой работы парламента, организовывают информационное и правовое обеспечение парламентариев, а также осуществляют экспертизы законопроектов, от которых весьма сильно зависит их судьба.

В разработке и принятии нормативных правовых актов могут принимать участие и иные субъекты (зачастую, весьма неожиданные).

Вторая группа состоит из участников законотворчества, не принимающих непосредственного участия в процессе создания и принятия нормативных правовых актов, ***но способствующих ему, оказывающих его непосредственным участникам помощь.*** Эти участники могут быть как государственными служащими, так и частными лицами. Их круг очень широк.

К этой категории участников законотворчества относятся, например, **государственные служащие, осуществляющие информационное обеспечение участников законотворческого процесса**. Как правило (хотя, конечно, не всегда), это сотрудники специализированных информационно-статистических подразделений министерств и ведомств, в чьи обязанности входит сбор, анализ и обработка информации в определенной сфере общественной жизни и дальнейшее обеспечение этой информацией всех нуждающихся в ней государственных служащих, в том числе участвующих в законотворческом процессе. Обеспечение информацией парламентариев также осуществляется специальными парламентскими структурами (комитетами — в сфере их компетенции, а также парламентской библиотекой и некоторыми иными службами).

Кроме того, большую роль в законотворчестве играют **эксперты** — специалисты, обладающие специальными углубленными знаниями, необходимыми для законотворчества. В качестве экспертов могут выступать как государственные служащие (например, сотрудники специализированного экспертного подразделения Министерства юстиции России), так и частные лица (например, ученые-правоведы или иные специалисты в регулируемой сфере общественных отношений или в технических вопросах законотворчества). Их деятельность направлена на корректировку усилий непосредственных участников процесса создания и совершенствования нормативных правовых актов, они делают заключения о результатах законотворчества.

Весьма любопытно участие в законотворческом процессе таких субъектов, как **лоббисты**. Формы их участия в законотворчестве, роль и значение их влияния на него, к сожалению, недостаточно изучены отечественной правовой наукой. Однако в современном мире их участие в законодательном регулировании весьма весомо, несмотря на попытки борьбы с самим явлением лоббизма. Об этом более подробно будет рассказано ниже.

Принимают участие в законотворческом процессе и иные лица. В определенных случаях в качестве субъектов законотворчества могут рассматриваться все граждане государства (например, при принятии закона на референдуме или при выражении гражданами своего мнения о законопроекте).

Предмет изучения курса законодательной техники охватывает огромный спектр вопросов, включает в себя деятельность большого количества субъектов. Его объем определяет роль этого курса, а также цели и задачи и необходимость его изучения.

1.3. Цели и задачи учебного курса «Законодательная техника»

Цель изучения дисциплины состоит в познании роли законотворчества в процессе правоотношений, в получении будущими специалистами-правоведами представления о правилах формулирования нормативно-правовых актов и о формировании целостной системы законодательства, в усвоении знаний о единой целостной системе написания законов и подзаконных актов, а также их систематизации.

Необходимость специальной подготовки людей, непосредственно осуществляющих законотворчество, включения в программу обучения юридических вузов специального курса, посвященного законодательной технике, в настоящий момент бесспорна. В современных условиях, когда регулируемые правом общественные отношения отличает необыкновенная сложность, когда динамика общественного развития вызывает необходимость постоянного совершенствования системы законотворчества, специалисты, занимающиеся непосредственным написанием законов и подзаконных нормативно-правовых актов, нуждаются в системных знаниях об особенностях процесса нормотворчества, о приемах, способах и методах законодательной деятельности, а также об основных ее принципах и правилах. Их профессионализм, их специальная подготовка являются необходимым условием создания действенной системы законодательства, понятным и пригодным для полного и эффективного правового регулирования нормативно-правовых актов.

Профессионализм участников нормотворческой деятельности предполагает:

- наличие у них системных знаний в области права (лучше всего — юридического образования), владение юридической техникой;
- высокий уровень их правовой культуры, наличие такой специфичной ее формы как культура законотворчества;
- хорошее знание предмета правового регулирования, то есть владение информацией, позволяющей точно и полно определить объективную необходимость в той или иной области общественных отношений;
- владение техническими приемами создания нормативно-правовых предписаний, техникой, методами и способами изложения норм права в тексте нормативно-правовых актов;
- владение профессиональным языком законотворчества, способность использовать логику и стиль закона;
- знание техники систематизации нормативного материала, если можно так выразиться, «системное чувство», постоянное стремление к систематизации существующих норм (впрочем, это «системное чувство» необходимо практически любому юристу);
- работоспособность, пунктуальность и аккуратность, ибо нормотворчество — тяжкий, кропотливый и монотонный труд, не допускающий расслаблений и даже мельчайших ошибок и недочетов.

Профессионализм нормотворцев, кроме того, неизменно предполагает наличие навыков сотрудничества участников нормотворческой деятельности со специалистами в самых разнообразных отраслях знаний, существование у них определенной методологии такого сотрудничества. Сами должностные лица, официально разрабатывающие и принимающие нормативно-правовые акты, далеко не полностью определяют процесс законотворчества, определяющая роль принадлежит тем, кто составляет проекты этих актов. Это профессиональные юристы, экономисты, социологи, политологи и даже специально привлекаемые эксперты в области естественных наук. Один человек не в состоянии разбираться на должном уровне во всех вопросах, подлежащих правовому регулированию, поэтому над проектами нормативно-правовых актов работают целые коллективы специалистов, каждый из которых делает свое дело. Задачей же специалистов-правоведов является организация единства и комплексного характера их работы — это тоже вопрос их профессионализма.

Профессионализм, регулярная научная основа деятельности участников законотворческого процесса призваны обеспечить пра-

вовой характер их деятельности, соответствие законодательства как результата этой деятельности интересам общества, обусловленным интересами социальной жизни. Нормативно-правовые акты, издаваемые специалистами, обладающими специальной подготовкой, выступают как фактор, способствующий достижению общественного блага, поступательному позитивному общественному развитию. Методика познания истинного смысла подлежащих воплощению в законодательстве норм права также входит в предмет курса «Законодательная техника».

Во многом зависит от специальной подготовки нормотворцев и эффективность создаваемого ими законодательства. Понятность, четкость и ясность выраженных в нормативно-правовых актах предписаний, возможность их использования, определяющие реальность их воздействия на поведение людей, достижимы при условии владения авторами специальными приемами придания законам и подзаконным актам этих качеств. Кроме того, реалистичность и исполнимость предписаний, наличие механизма их обеспечения — все это также зависит от специальной подготовки субъектов законотворческой деятельности.

Кроме того, профессионализм нормотворцев — гарантия конституционности нормотворчества, единства и непротиворечивости системы законодательства, полной и однозначной урегулированности законодательством и подзаконными актами всех тех общественных отношений, которые в силу своей важности подлежат такому регулированию.

К числу основных задач учебного курса относятся:

- формирование, развитие и закрепление у обучаемых нового юридического мышления, общей, правовой и законотворческой культуры, высокого профессионализма, а также других качеств, требующихся юристу для грамотных действий в современных условиях при создании нормативно-регулятивной системы;
- уяснение студентами роли законодательного регулирования общественных отношений в жизни общества и необходимости подведения научной основы под процесс формирования системы законодательства;
- усвоение основных принципов, приемов и методов процесса законотворчества.
- овладение достижениями ведущих отечественных и зарубежных юристов в сфере законотворческого процесса и законодательной техники.

Знания в области законодательной техники позволяют более эффективно реализовывать нормативные правовые акты. Владение

техникой формулирования правовых предписаний и воплощения их в текстуальной форме позволяют правильно толковать законы и подзаконные акты, сразу улавливая их смысл. Правильное понимание сути законодательного предписания обеспечивается, помимо всего прочего, и знаниями в области законодательной техники.

Знание законодательной техники необходимо любому специалисту, желающему работать в области юриспруденции. Изучение курса законодательной техники позволяет более полно и четко осознать сущность и структуру регулятивно-правовой системы, основные факторы, влияющие на ее формирование, функционирование и изменения, изучить динамику развития системы права и ее зависимость от развития общественных отношений. Изучение законодательной техники дает возможность понять основные факторы, определяющие генезис законодательства, проникнуть в сущность нормативно-регулятивного воздействия на поведение людей и на общественные отношения в целом.

Знание приемов и способов, изучение которых входит в курс законодательной техники, может быть использовано не только в ходе работы над законопроектами и при создании подзаконных нормативно-правовых актов, но и при создании систем корпоративных норм — нормативных предписаний корпорации — объединения людей, создаваемых для достижения совместной цели, каковыми являются подавляющее большинство юридических лиц (различных правил внутреннего распорядка организаций, нормативных договоров и т.д.). Основные принципы изложения нормативных предписаний, основные приемы и способы их создания и систематизации едины для всех видов норм. Очень часто даже в небольших коммерческих организациях возникают проблемы с созданием разного рода внутренних корпоративных правил из-за неспособности уполномоченных на то лиц и органов четко, ясно и системно изложить эти предписания в тексте внутренних корпоративных актов. В некоммерческих же организациях (особенно политических) эта проблема стоит еще более остро. Умение формулировать нормы, предписывать участникам общественных отношений определенный вариант поведения необходимо специалисту в области права, намеренному принимать участие (в любой форме) в регулировании общественных отношений.

Непрофессионализм же участников законотворческого процесса очень дорого обходится всей системе правового регулирования. Противоречивость и бессистемность законодательства, неконституционность его элементов, пробелы, неправовой характер законов, их противоречие общественным интересам, непонятность, невозможность точно и однозначно уяснить смысл содержащихся в норма-

тивно-правовых актах правовых предписаний, громоздкость, казуистичность, нарушение основных правовых принципов (конституционных и отраслевых) — все эти губительные для эффективности правового регулирования явления во многом происходят из-за непрофессионализма авторов нормативно-правовых актов.

Профессионализм законодателя в первую очередь выражается во владении законодательной техникой, которая необходима всем участникам законотворческого процесса без исключения. **Именно профессионализация деятельности участников процесса нормотворчества, приобретение ими необходимых навыков работы по созданию, изменению и совершенствованию законодательства и является главной целью учебного курса «Законодательная техника».**

1.4. Методология учебного курса «Законодательная техника»

Особо следует отметить значительную специфику методологии изучения курса, обусловленную новизной науки и ее прикладным характером.

Усвоение учебной программы по курсу «Законодательная техника» обеспечивается через использование богатого арсенала дидактических средств: лекций, семинаров, практических занятий, тестирования, самостоятельной работы студента. Последняя предполагает освоение теоретического материала (учебников, научных монографий, статей по юридической тематике, опубликованных в газетах и журналах), изучение правовых документов в ходе подготовки к семинарским занятиям, подготовки научных сообщений, написание курсовых работ. К сожалению, в настоящий момент в нашей стране испытывается некоторый недостаток в единых комплексных научных монографиях в области законодательной техники (по крайней мере, таких, которые были бы понятны студентам и могли бы использоваться в качестве научно-теоретической основы учебного процесса). Отечественные ученые в основном ограничиваются глубокой и детальной разработкой отдельных элементов этой науки, не создавая единой и всеобъемлющей научной концепции, которая могла бы использоваться в качестве научной и методологической (а вместе с ними и нормативно-правовой) основы законодательной техники как учебной дисциплины.

Намного лучше в отечественной юридической науке (и научной литературе) обстоит дело с разработкой практических технологий и приемов в области законодательной техники. Отечественными практиками-законотворцами разработано достаточно много практических рекомендаций по процессу подготовки нормативно-правовых

актов. К сожалению, пока большинство этих практических наработок и выводов, будучи созданными в результате эмпирического исследования нормотворческой практики, носят казуальный характер и, как следствие, страдают фрагментарностью, отсутствием полноты и недостатком системности. Такие практические разработки остро нуждаются в научно-практическом обосновании и обобщении, что позволило бы выделить и изучить их суть, основополагающие принципы, объединяющие их.

Изучение курса «Законодательная техника» студентами юридических факультетов вузов представляется целесообразным после изучения ими курса «Теория государства и права» и «Конституционное право России» и основополагающих отраслевых юридических дисциплин. Возможно более углубленное изучение законодательной техники в качестве спецкурса студентами государственно-правовой специализации с учетом опыта законотворчества в других государствах после изучения курса «Конституционное право зарубежных стран».

Основой изучения предмета, с учетом вышеуказанных его особенностей, должен стать курс лекций. Лекционный курс представляет собой основную форму получения студентами знаний по этому учебному курсу. В ходе лекций студенты должны получать не только сведения о правилах, приемах и способах законотворческой деятельности, но и их научное обоснование, информацию о различных научных взглядах на те или иные проблемы. Рекомендуется в ходе подготовки и проведения лекций активнее использовать практические примеры из действующего российского законодательства.

Порядок проведения семинарских, практических и индивидуальных занятий подлежит разработке в соответствующих кафедральных планах и частных методиках. В качестве особенностей методологии учебного курса «Законодательная техника» можно выделить особую роль практических занятий, которая обусловлена не только творческо-теоретическим, но и прикладным характером изучения законодательной техники. В ходе изучения этого курса необходимо как можно более широко использовать метод научного и учебного моделирования. В ходе практических занятий студенты должны под руководством преподавателя закрепить полученные знания, применив их в ходе создания моделей концепций законотворчества, нормативно-правовых актов, их систематизации. По возможности, следует попытаться поэтапно смоделировать весь процесс законотворчества, направленный на условное регулирование определенного комплекса общественных отношений, нуждающихся в нем.

Студентам в качестве заданий для подготовки к практическим занятиям следует поручать:

- находить пробелы в существующем законодательстве, идентифицировать отношения, требующие нормативно-правового регулирования;
- определять, какими актами должны регулироваться эти отношения, отвечать на вопрос, требует ли их регулирование принятия нового нормативного правового акта, или будет достаточно внести изменения или дополнения в существующие законы (подзаконные акты);
- смоделировать концепцию будущего закона;
- продумать и схематично составить структуру и смысловую систему будущего законодательного акта;
- составлять текст отдельных статей закона с использованием ссылок (как на существующие, так и на воображаемые, планируемые нормативные правовые акты);
- в качестве итогового задания составить законопроект (при этом следует особо поощрять студентов, составивших проекты регулятивных законов и кодексов).

Подобная практическая проверка усвоения материала позволяет не только закрепить полученные знания, но и создать у изучающих творческое отношение к процессу правового регулирования и, возможно, найти решение существующих практических проблем.

Особое внимание преподавателем в ходе практической работы должно быть уделено рассмотрению конкретных случаев нарушения правил законодательной техники, а также анализу причин и последствий таких нарушений. Это позволяет более наглядно демонстрировать студентам действие правил и принципов законодательной техники, а также давать им задания разрабатывать предложения по практическому совершенствованию как конкретных нормативно-правовых актов, так и всей системы отечественного законодательства. Специальное практическое занятие может быть посвящено предложениям студентов об усовершенствовании как отдельных нормативных правовых актов, так и их комплексов.

Кроме студентов указанный курс может быть рекомендован для изучения сотрудникам юридических подразделений министерств и ведомств, работникам органов законодательной власти и иным участникам законотворческой деятельности. При этом следует учитывать уровень их знаний в области права и в связи с этим разрабатывать специальную программу.

Предлагаемая методология изучения курса «Законодательная техника» прошла успешную апробацию в ходе изучения предмета студентами Московского гуманитарно-экономического института в качестве обязательной дисциплины в 2003—2006 гг.

Глава 2

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ТЕХНИКА: ПОНЯТИЕ И ФУНКЦИИ

2.1. Понятие, предмет и метод законодательной техники как методологии

Любая техника может быть определена как совокупность средств человеческой деятельности, создаваемых для наиболее эффективного осуществления созидания, деятельности, связанной с созданием чего-либо. Законодательная техника связана с таким специфическим видом человеческой деятельности, как законотворчество, процесс создания нормативных правовых актов. ***Законодательную технику*** можно определить как ***систему приемов, методов, способов и принципов создания и изменения системы нормативных правовых актов***. Это широкое определение позволяет включить в понятие законодательной техники весь процесс формирования системы законодательства: и способы формулирования нормативно-правовых предписаний и изложения их в текстовой форме, и процесс разработки проектов нормативных правовых актов, и процедуры по их принятию, и приемы их совершенствования, и методику приведения их в соответствие между собой, и их систематизацию, и социальные факторы, влияющие на законотворческий процесс, и многое другое. Такой комплексный подход позволяет исследовать законотворчество, законодательное регулирование общественных отношений как единую систему взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, являющуюся неотъемлемой составной частью правовой системы общества. Все это дает возможность учесть все без исключения моменты технологии изготовления законов и подзаконных актов, не упустить ни один из факторов, влияющих на этот процесс, и является гарантией полноты и достоверности исследований и истинности сделанных на основе этих исследований выводов.

Можно дать и иное, узкое определение законодательной техники как ***системы приемов и способов изложения смысла предписания нормы права в статьях нормативно-правового акта.*** Такое определение относит к законодательной технике только методологию формирования конкретного нормативно-правового акта, его структурирования, изложения его текста вне связи с факторами, влияющими на работу его ав-

торов. Этот подход позволяет более подробно изучить технику формулирования конкретного нормативно-правового предписания, но не дает возможности изучить весь процесс законотворчества, не принимает во внимание системность законодательства. Представляется, что узкий подход, узкое определение законодательной техники не годится для профессионализации работы участника законотворческого процесса, деятельность которого является только составной частью единого комплекса формирования единой системы законодательства, ни один из элементов которой самостоятельно существовать и действовать не может.

Законодательную технику следует изучать именно как комплекс принципов и приемов законотворчества, единого процесса создания системы нормативных правовых актов.

Техника законотворчества определяется, прежде всего, основной задачей законодателя — формально выразить и закрепить норму права в законе для создания и изменения системы законодательства, формирования ее элементов. Поэтому главным предметом воздействия законодательной техники как методики, сферой жизнедеятельности, для которой законодательная техника предлагает систему методов, является такой особый вид творческой, сознательной и социально значимой деятельности, как ***законотворчество***.

Законотворчество можно определить как ***процесс создания системы законодательства, выражающийся во внешнем выражении и формальном закреплении в нормативных правовых актов норм права.*** Этот процесс включает в себя ***законотворческое познание, создание и систематизацию нормативно-правовых актов (законодательный процесс) и изучение результатов воздействия этих актов на общественные отношения.***

Законотворчество (как и всякий творческий созидательный процесс) характеризуется органическим единством трех его основных компонентов, которые наука законодательная техника изучает:

познание — осознание объективной социальной необходимости, лежащей в основе правового регулирования, постижение общественно необходимого варианта поведения участников общественных отношений, который должен стать целью нормативно-правового регулирования, уяснение сути нормы права, подлежащей воплощению в законодательстве;

деятельность — законодательный процесс, система процедур по созданию нормативно-правовых актов, их принятию, изменению и систематизации, а также сопутствующих этим процедурам отношений;

анализ результатов — оценка регулятивных возможностей и значения созданного законодательства, анализ его последствий с точки зрения объективной социальной необходимости[1].

[1] См.: *Керимов Д.А.* Законодательная техника. М., 2000. С. 9.

Эти три компонента в своих диалектических взаимопереходах составляют относительно законченный цикл законотворчества. Для того, чтобы в законодательстве адекватно отражались объективно существующие нормы права, происходящие в обществе процессы, надо постоянно обнаруживать, изучать и умело использовать объективные закономерности, направляющие эти процессы. Именно поэтому для эффективного, с регулятивной точки зрения, создания системы нормативно-правовых актов необходимым является познание объективной необходимости, тех сложных условий, факторов и обстоятельств, которые определяют общественную жизнь и развитие и потому подлежат именно правовому регулированию. На этом этапе осознается и осмысляется суть нормы права, смысл правовых предписаний.

Далее за познанием следует деятельность, являющаяся логическим ее продолжением. Переход от познания к деятельности представляет собой трудоемкое, многоступенчатое развертывание и конкретизацию знаний в нормативно-правовых актах. Наступает этап создания самого закона (или подзаконного акта), разделенный в свою очередь на ряд стадий. Итогом законотворческого процесса, его конечным продуктом является нормативный правовой акт.

И последней стадией законотворчества является процесс оценки и анализа результатов процесса создания актов законодательства, установление соответствия (или несоответствия) результатов законотворческой деятельности целям законодателей. Результаты такого анализа позволяют сделать вывод о возможности окончания или необходимости продолжения законотворческого процесса.

Законодательная техника представляет собой методологию воплощения в объективной форме — в форме нормативно-правовых актов органов государственной власти — абстрактно существующей нормы права, являющейся выражением объективной необходимости общественной жизни и развития.

Структурно законодательная техника включает в себя три подсистемы:

- **технику законотворческого познания** — наиболее связанную с общетеоретическими правовыми науками, такими как теория государства и права и философия права, методологию осознания объективной социальной необходимости, лежащей в основе правового регулирования, установления фактов несовершенства системы нормативно-правовых актов и возможностей ее совершенствования;
- **технику нормотворчества —** систему приемов и способов создания конкретных нормативно-правовых актов, процедур по