ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

© 2018 г. Е. Н. Селютин*, В. А. Холодов**

Среднерусский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Орел

* E-mail: seljutina1@rambler.ru,

** E-mail: vohol1@rambler.ru

Поступила в редакцию 11.05.2017 г.

Актуальность статьи обусловлена проблемами совершенствования правотворческой юридической техники в контексте реализации правотворческого процесса в России на федеральном уровне. Сделан вывод о значимости соблюдения принципов и правил юридической техники в правотворческом процессе. На основе анализа нормативно-правовой регламентации юридико-технических правил правотворческого процесса в России выявлено отсутствие единого общефедерального подхода в определении указанных средств и правил юридической техники правотворческого процесса, в то время как в отдельных субъектах такие правила имеются. Авторами обоснована необходимость принятия федерального закона, содержащего данные правила, что позволит оптимизировать и усовершенствовать правотворческий процесс в Российской Федерации.

Ключевые слова: юридическая техника, правотворческий процесс, нормативно-правовая регламентация, принципы и правила правотворческой юридической техники.

DOI: 10.7868/S0132076918060082

Современный правотворческий процесс в Российской Федерации, несмотря на проделанную законодательную работу по его совершенствованию, сталкивается с многочисленными проблемами и трудностями. В этой связи актуализируется значимость выработки единых принципов и правил правотворческой юридической техники, учитывающих как современные динамичные политико-правовые реалии, так и накопленный в данной сфере опыт российского парламентаризма. Кроме того, накопление нормативного материала требует не только его систематизации, но и повышенных требований к качеству принимаемых нормативных правовых актов с позиций юридической техники.

В научной среде неоднократно обращалось внимание на значимость правотворческой юридической техники для совершенствования правотворческого процесса в Российской Федерации. При этом авторы обычно проводят демаркационную линию и не отождествляют понятия юридической техники и правотворческой техники, придавая, таким образом, правотворческой технике самостоятельный статус. В частности, Т.В. Кашанина высказывает по этому поводу следующее: «Несмотря на то что юридическая техника еще до конца не обрела свой статус, представляется, что отождествление юридической техники и правотворческой техники — это вчерашний день»¹.

Некоторые авторы, анализируя проблемы юридической техники в контексте законотворческой деятельности парламентариев, указывают на то, что недостатки отечественной правовой системы во многом зависят от юридико-технического несовершенства российского законодательства. Так, например, А.А. Зелепукин подчеркивает, что в России «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»².

Главным итогом правотворческой работы служат отвечающие современным реалиям и регулирующие наиболее важные общественные отношения нормативные правовые акты. Безусловным фактором повышения их эффективности являются выверенные юридико-технические правила, позволяющие создавать совершенные по форме и содержанию нормативные правовые акты. В этой связи А.Н. Миронов отмечает, что «высокий технико-юридический уровень правовых документов — один из важнейших показателей общей и правовой культуры общества»³. Таким образом, следование общим принципам и правилам юридической техники в рамках

¹ Кашанина Т.В. Юридическая техника или законодательная техника? // Журнал рос. права. 2010. № 3. С. 172.

² Зелепукин А.А. Юридическая техника и культура законотворчества // Правовая культура. 2007. № 1. С. 79.

³ Миронов А.В. Юридическая техника нормативных правовых актов // Вестник Владимирск. юрид. ин-та. 2009. № 3. С. 101.

правотворческого процесса может способствовать оптимизации и унификации этого процесса в России не только на федеральном уровне, но и в рамках правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Говоря об общих принципах правотворческой юридической техники, значимость которых подчеркивается в научной дискуссии⁴, на современном этапе следует особо подчеркнуть роль некоторых из них. Безусловно, основополагающим принципом правотворческого процесса должен выступать принцип законности, воплощающийся в строгом и неуклонном соблюдении Конституции РФ и действующего законодательства в рамках правотворческих процедур.

Следующим основополагающим принципом правотворческого процесса в современных динамичных условиях выступает, на наш взгляд, принцип своевременности. Данный принцип предполагает актуальное и своевременное реагирование со стороны законодателей на изменяющиеся общественные отношения, требующие правовой регламентации как на уровне вносимых в действующие нормативные правовые акты поправок, так и в рамках разработки и принятия новых нормативных правовых актов. Распределению “правотворческой нагрузки” в целях своевременного реагирования на динамику общественных отношений может способствовать подзаконное правотворчество.

Правотворческая деятельность в условиях перманентно меняющейся политической конъюнктуры предполагает, по нашему мнению, необходимость признания сложного и неоднозначного принципа прогнозирования, ориентированного на «предупреждающие удары» со стороны законодателей, которые будут способны в обозримом будущем урегулировать спорные общественные отношения.

Гарантией демократичности правотворческой процедуры и одновременно залогом ее успешности служит принцип профессионализма, который предполагает участие в подготовке и принятии нормативных правовых актов специалистов, обладающих высоким уровнем компетентности в юридико-технической деятельности, а также сугубо отраслевых специалистов, осуществляющих практическую деятельность в определенной сфере⁵.

Указанные принципы, по сути, носят лишь доктринальный характер. Они разработаны в рамках учебной и научной литературы, ориентированной на изучение различных аспектов юридической техники, в том числе и правотворческой.

Относительно самой правовой регламентации юридико-технических правил правотворческого процесса можно сказать, что на федеральном уровне они пока еще не

имеют своего законодательного закрепления. Различные спорные вопросы, связанные с юридико-техническим сопровождением правотворческого процесса, можно было бы решить с помощью федерального закона “О нормативных правовых актах Российской Федерации”, проект которого в первом чтении был принят Государственной Думой в 1996 г. Впоследствии после доработок он в 2004 г. был вынесен на второе чтение, но не получил необходимой поддержки и был отклонен⁶. Отдельные процессуальные компоненты юридической техники правотворчества зафиксированы прежде всего в Конституции РФ, а также в Регламентах палат Федерального Собрания РФ⁷.

Необходимость законодательного закрепления юридико-технических правил разработки и принятия законопроектов подчеркивается и в правовой науке. Разработаны различные категории, составляющие основу юридико-технических правил подготовки законопроектов. К таким категориям можно отнести общую логику изложения нормативного правового акта, лингвистическую структуру текста нормативного правового акта, законодательный стиль изложения нормативного правового акта, юридическую терминологию и проч.⁸ Таким образом, как отмечает С.Н. Болдырев, основным объектом законодательной техники выступает прежде всего текст нормативного правового акта⁹, который, на наш взгляд, и должен стать первостепенным объектом для законодательной регламентации юридико-технических правил по его составлению.

Вместе с тем, нельзя не отметить определенный опыт субъектов Российской Федерации по законодательному закреплению юридико-технических правил подготовки и принятия нормативных правовых актов. В качестве примера подобной регламентации можно отметить действующий в Орловской области Закон от 15 апреля 2004 г. “О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области”¹⁰, приложением к которому являются “Правила юридико-технического оформления проектов нормативных правовых актов”. Данный Закон направлен в первую очередь на определение порядка подготовки, внесения, рассмотрения, принятия, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Орловской области. Указанное приложение

⁴ См.: *Калина В.Ф.* Юридическая техника: учеб. для прикладного бакалавриата. М., 2014. С. 47.

⁵ См.: *Борисов А.С., Шеголева Н.А.* Некоторые проблемы повышения научности правотворчества в Российской Федерации // *Вестник государственного и муниципального управления.* Т. 4. 2015. № 2. С. 12–16.

⁶ См.: проект федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” (Подготовлен Минюстом России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст – по состоянию на 26 декабря 2014 г.) [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://regulation.gov.ru> по состоянию на 26 декабря 2014 г. (дата обращения: 02.05.2017).

⁷ См.: О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Постановление от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2017).

⁸ См.: *Скуратов И.В.* Юридическая техника // *Труды Оренбургск. ин-та (филиала) МГЮА.* 2007. № 8. С. 124–127.

⁹ См.: *Болдырев С.Н.* Юридическая техника и законодательная техника. Проблема соотношения // *Философия права.* 2015. № 1. С. 51–53.

¹⁰ См.: Орловская правда. 2016. 5 июля.

содержит ряд правил юридико-технического оформления нормативных правовых актов, которые включают в себя требования по структуре законопроекта, порядок употребления ссылок, а также внесения изменений в нормативные правовые акты и проч.

Кроме того, в Орловской области действует Закон от 22 декабря 2016 г. «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Орловской области»¹¹. Этот Закон прежде всего ориентирован на оценку регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих новые

или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Подводя итог, следует отметить, что оптимизации и совершенствованию юридической техники правотворческого процесса в Российской Федерации на федеральном уровне могут способствовать законодательное закрепление принципов и правил правотворческой юридической техники, формулировка юридико-технических правил оформления и подготовки законопроектов, а также специализированная подготовка депутатского корпуса в рамках освоения юридической техники. Кроме того, исследование показало, что региональный опыт в данной сфере может способствовать трансляции юридико-технических правил составления текста нормативных правовых актов на федеральный уровень.

¹¹ Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Орловской области. Закон Орловской области от 22 декабря 2016 г. № 2057-ОЗ // Там же. 2016. 27 дек.

LEGAL TECHNOLOGY OF LAW-MAKING PROCESS: URGENT PROBLEMS AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT

© 2018 E. N. Selyutina*, V. A. Kholodov**

Central Russian Institute of management – branch of Russian presidential Academy of national economy and state service under the President of the Russian Federation, Orjol

**E-mail: seljutina1@rambler.ru,*

***E-mail: vohol1@rambler.ru*

Received 11.05.2017

In article problems of improvement of the law-making legal equipment in the context of realization of law-making process in Russia at the federal level are considered. The conclusion is drawn on the importance of respect for the principles and rules of the legal equipment in law-making process. On the basis of the analysis of a standard and legal regulation of legal equipment rules of law-making process in Russia lack of uniform all-federal approach in definition of the specified means and rules of the legal technology of law-making process while in certain subjects such rules are available is revealed. Authors have proved need of adoption of the federal law containing these rules that will allow to optimize and improve law-making process in the Russian Federation.

Key words: legal equipment, law-making process, standard and legal regulation, principles and rules of the law-making legal equipment.