

С. А. БОГОЛЮБОВ,заместитель председателя редколлегии Журнала российского права,
доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ

КУЛЬТУРА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ

Элементом и объектом влияния культуры является российское право, тесно связанное с экономическими и социальными процессами, испытывающее влияние общего континентального и обычного права и глобализации, сохраняющее свою самобытность, имеющее целью обеспечение интересов граждан, общества, государства.

В развитии современной цивилизации обеспечение правопорядка с помощью нормативных актов занимает значительное место. Эффективность действия этих актов определяется уровнем их подготовки, обсуждения, характером рассмотрения, одобрения, доведения до сведения исполнителей. Немаловажное значение имеет культура законодательной техники, формирующейся столетиями, вбирающей как национальный, так и международный опыт. Закономерностям правотворческой техники посвящено немало работ, исследований, в том числе диссертационных.

Обращение к культуре и некоторым правилам законодательной техники обусловлено тем, что количество законов возрастает, а их действенность, по общему признанию, снижается. Становится ясно, что возрастание числа регулирующих общественные отношения нормативных правовых актов вовсе не означает автоматически прибавку качества функционирования правовой системы.

Следует всесторонне готовиться к разработке и принятию нового закона, каждый из которых должен быть событием в общественной жизни, поворотным явлением в группе однородных проблем. Это означает инвентаризацию нормативно-правовой базы, существующей по намечаемому предмету регулирования, выяснение ее отрицательных и положительных сторон, причин слабой эффективности.

Для действия нормативного правового акта нужен срок, необходимый для изучения и освоения акта должностными лицами и иными правоприменителями, внедрения его в практику, накопления опыта соблюдения, начала анализа и обобщения с целью устранения возможных пробелов, противоречий, коллизий и иных недостатков.

В условиях активного правотворчества могут возникать некоторые нестыковки внутри законодательства, которые могут приводить к внесению изменений и дополнений в закон. По такому пути идут многие развитые страны, дорожащие стабильностью и эффективностью своего законодательства. Это требует тщательной инвентаризации норм изменяемого акта на предмет уяснения его места

в правовой системе, осторожного вмешательства в его концепцию и структуру, соблюдения правила «не навреди».

Если таких изменений накапливается достаточное количество, а анализ применения обсуждаемого акта «вопиет» о необходимости нового его качества, то готовится новая редакция с тем, чтобы не разрушая предыдущую конструкцию, внести в нее такие дополнения, которые и сохраняют лучшее, и сделают акт более современным, эффективным, направленным на решение новых, обусловленных меняющейся социально-экономической ситуацией задач.

Есть и третий вариант законодательной техники — подготовка и принятие совершенно нового федерального закона на ту же тему. Это рекомендуется делать при смене социально-экономического направления развития страны, качественного изменения политической обстановки и конституционного строя, при диаметральной повороте дальнейшего движения общества и государства.

Некоторые современные реформаторы приступают поначалу именно к созданию нового федерального закона, предполагая обозначить им новую эру общественных отношений, новую правовую, прежде всего законодательную, реформу. Иногда общественности удается убедить разработчиков отказываться от этого, имея в виду намерение и необходимость продолжения в основном того курса реформ, который был выбран и обозначен российской элитой пятнадцать лет назад.

Разработчики новых проектов, обозначая новый этап реформ, обнаруживают обычно несколько целей современного коренного изменения российского законодательства.

Во-первых, предлагается устранение декларативных «неюридических» положений, что с точки зрения правовой культуры является вполне обоснованным и постепенно осуществляется, хотя не так быстро, как хотелось бы. Пропагандистские традиции в законодательстве восходят ко второму десятилетию XX в., когда программы и цели надо было доводить до населения с помощью декретов. В тексте современных законов деклараций сравнительно с другими предыдущими федеральными законами становится все меньше, наступил период избавления от рекламных законодательных положений.

Совсем отказываться от провозглашения принципов и концепций в законодательстве не следует; порой, когда они порождают правовые последствия, на них основывается и по-

следующее законотворчество, и даже судебная и административная практика. Но излишняя декларативность и расплывчатость законов мешают их неуклонному и неукоснительному применению, ослабляют их четкость и категоричность.

Вторым направлением деятельности разработчиков является устранение дублирования государственных органов, разграничение и уточнение полномочий Федерации и ее субъектов. В период совершенствования и обновления Федерации это направление считается весьма актуальным и заслуживает повышенного внимания: «у семи нянек дитя без глаза» — гласит пословица, и нынешнее состояние, например, лесов свидетельствует во многих случаях об их неустроенности, разрозненности лесного управления, неупорядоченности лесоустройства и лесовосстановления.

В нормах действующего Лесного кодекса РФ, однако, предусматриваются полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и их разграничение в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, принципы государственного управления, органы исполнительной власти Российской Федерации и органы исполнительной власти ее субъектов, осуществляющие государственное управление в указанных областях. Естественно, возможны уточнения. Взвешенность в изменении их баланса крайне необходима, чтобы впоследствии не упрекать в поспешности и непродуманности решений.

Культура законодательной техники предполагает выяснить по данному вопросу, являются ли самовольные вырубки и постоянные перерубы, лесные пожары и болезни, захламление лесов и иные лесные правонарушения, в том числе беспощадный вывоз пиловочника за границу, следствием несостоятельности законодательства или результатом перманентных реорганизаций лесной службы, недостатков внимания к лесной охране, итогом коррупции? На этот вопрос должны дать ответ общественные обсуждения и мнения, публичный анализ правоприменительной практики, сопоставление ее с законодательными и общественными требованиями. При их отсутствии простое изменение слов и предложений в законе не только не принесут успеха, но навредят: общественные ожидания в очередной раз окажутся напрасными и еще более посеют неверие в закон. Здесь важны скорее организационно-экономические меры, улучшение морального и социального климата вокруг лесов как всеобщего достояния, как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории согласно ст. 9 Конституции РФ.

Наконец, перестройка экономики требует закрепления и развития гражданско-правовых, имущественных отношений, предусмотренных Конституцией РФ прав частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, которые могут распространяться на природные ресурсы. Это направление также заслуживает внимания законодателя, поскольку полномочия собственника позволяют рачительно использовать и рационально распоряжаться природными объектами как своеобразным видом имущества.

Либеральные концепции прав человека порой игнорируют евразийский подход их сочетания с обязанностями граждан и государства перед законом, поскольку соблюдение прав личности неотделимо от соблюдения прав социума, что не может не порождать соответствующие обязанности каждого. Законы принимаются не государством, а представительными законодательными органами, созданными на основании выборного законодательства народом. Государство также призвано подчиняться закону, быть его основным механизмом применения, обязано выполнять возложенные на него функции.

Не соответствуют культуре правотворчества его спешка, попытки быстрого насаждения чужих моделей и внедрения новых правовых институтов, которые поначалу оказываются нежизнеспособными, требуют определенного времени и труда для своего приживания на российской почве. Трансплантация зарубежных наработок, оправдавших себя за десятилетия, является целесообразной и может осуществляться с предварительным или одновременным выращиванием сопутствующих условий и обстоятельств. Так, перевернувшая в ряде стран экологическую и экономическую ситуацию обязательная оценка воздействия каждого проекта на окружающую среду (ОВОС) два десятилетия пробивает у нас дорогу, но наталкивается на трудности опубликования и иных способов оглашения ОВОС, проведения и фиксации публичных слушаний, обжалования принятых по проектам решений в суде и др.

Российский законодатель совместил применение ОВОС с обязательным проведением государственной экологической экспертизы (нашим изобретением), включив первое во второе и обеспечив таким образом толерантность правовых институтов в законотворчестве и надлежащее дальнейшее развитие экономики страны.

Таким образом, внимание к правовой культуре общества и особенно к культуре законотворчества служит наглядным примером продолжения идей Д. С. Лихачева, призванных способствовать обеспечению, как сказано в преамбуле Конституции, благополучию и процветанию России.