

УДК 340

Л.А. Плотникова,

канд. юрид. наук,

доцент кафедры философии, теории и истории государства и права
юридического факультета
Хабаровского государственного университета экономики и права

ПРОБЛЕМЫ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ В ПРОЦЕССЕ ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Соблюдение принципов правотворческой техники – обязательная предпосылка высокого качества муниципальных нормативных правовых актов. Эти принципы выработывались мировым сообществом. Следование им является необходимым условием развития демократии, повышения правовой культуры и, самое главное, условием эффективного правового регулирования общественных отношений.

Ключевые слова: правотворческая техника, муниципальные нормативные правовые акты, регулирование общественных отношений.

Compliance with the principles of law-making technique is a prerequisite for the high quality of municipal regulations. These principles were developed by the world community. Adherence to them is a necessary condition for the development of democracy, improvement of legal culture and, most importantly, a condition for effective legal regulation of social relations.

Keywords: law-making technique, municipal normative legal acts, regulation of public relations.

Принятие нормативных правовых актов органами местного самоуправления имеет ряд особенностей, но вместе с тем должно подчиняться общим требованиям и принципам нормотворческой техники. Неуклонное соблюдение её требований – необходимый элемент, обязательная предпосылка высокого качества муниципальных актов, их полноты, непротиворечивости. Широкое использование правил правотворческой техники, апробированных мировым правотворческим опытом и обоснованных юридической наукой, –

закономерность правотворчества, несоблюдение которого приводит к снижению качества нормативного материала и, как следствие, к издержкам и ошибкам в юридической деятельности, нарушениям прав граждан. Представительными органами местного самоуправления уделяется значительное внимание юридической форме принимаемых нормативных решений, их доступности, точности и компактности. Но позитивные процессы лишь явственнее высвечивают недостатки муниципальной правотворческой прак-

тики, отрицательно влияющие на качество принимаемых нормативных актов и эффективность их действия. Нередки ещё случаи принятия недостаточно технически отработанных муниципальных актов, содержащих неточные и расплывчатые предписания, противоречия и пробелы. Не все готовящиеся нормативные акты унифицированы по структуре и стилю изложения, связываются с действующим законодательством. Более того, за последние годы увеличилось количество таких актов, и связано это с неоправданной поспешностью разработки новых норм, а также невниманием к правотворческой технике, которую многие разработчики нормативных правовых актов считают второстепенной, несущественной. Так, не всегда в нормативных актах даются определения специальных терминов и выражений, часто отсутствует единство терминологии. Например, в уставе муниципального образования одни и те же органы именуется по-разному: «представительный орган» – «выборный орган», «глава муниципального образования» – «высшее должностное лицо муниципального образования», «обращения граждан» – «петиции». Статьи ряда муниципальных актов либо непозволительно кратки и практически не содержат необходимых нормативных предписаний, либо чрезмерно громоздки и слабо структурно отработаны. Не всегда вместе с принятием нового акта осуществляется работа по отмене старых актов и их отдельных частей по тому же вопросу или внесению в них необходимых изменений и дополнений.

Многие акты страдают излишней декларативностью предписаний, отсутствием в ряде случаев тщательно отработанного механизма действия его норм и обеспечения их реализации. Это в полной мере относится к актам и нормам, посвящённым народной правотворческой инициативе, опросам граждан и другим формам самоорганизации населения.

Нормативный акт не научный трактат, не художественное или публицистическое произведение. Это литературное произведение особого рода, имеющее свои характерные черты и особенности, определяемые назначением права в общественной жизни, а именно быть властным регулятором общественных отношений, человеческого поведения, чётко определять юридические гарантии свободы личности, права и обязанности граждан, их объединений и других субъектов права, устанавливать меры, обеспечивающие исполнение правовых предписаний. Этим и определяется в первую очередь содержание основных принципов (требований) правотворческой техники, которые должны быть положены в основу правоподготовительной деятельности представительных органов местного самоуправления. Эти принципы таковы:

1. Точность и определённая юридической формы – формулировок, выражений и отдельных терминов нормативного акта.

Достижение наибольшего соответствия между идеей, мыслью субъекта правотворческой инициативы и воплощением этой идеи в нормативной формуле – требование, непосредственно исходящее

из специфики права как регулятора общественных отношений. Нормативный правовой акт должен содержать обязательный эталон поведения, модель будущих поступков человека или деятельности органов власти, или иных субъектов права. В нём недопустимы недомолвки, двусмысленности, выражения, допускающие неоднозначное толкование, неточности словесного воплощения нормы, расплывчатость и отсутствие единообразия понятий и терминов. В качестве примера приведём текст ст. 1 Устава Хабаровского муниципального района Хабаровского края которая называется «Правовой статус Устава Хабаровского муниципального района»:

«1. Устав Хабаровского муниципального района (далее – муниципальный район) на основе Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), действующего законодательства Российской Федерации и Хабаровского края (далее – край) определяет организацию местного самоуправления в муниципальном районе, структуру, порядок формирования, полномочия и организацию деятельности органов местного самоуправления, регулирует иные вопросы организации местного самоуправления в муниципальном районе.

2. Устав муниципального района является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов,

имеет прямое действие и применяется на всей территории муниципального района. Иные муниципальные правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления и должностными лицами, не должны противоречить настоящему Уставу.

3. Устав муниципального района подлежит обязательному исполнению на всей территории муниципального района».

Текст этой статьи выражен громоздкими формулировками, содержит грамматические, логические и юридические ошибки. При этом статья не содержит положения о том, кем принимается, изменяется и отменяется Устав, но содержит положения, не относящегося к вопросам о правовом статусе Устава.

Положительным примером нормотворческой деятельности может служить Устав городского округа Долгопрудный Московской области в котором главу «Общие положения» предваряет Преамбула, а в ст. 1 содержится дефиниция, определяющая местное самоуправление как форму осуществления населением своей власти, и подробно приведена правовая основа местного самоуправления в городском округе Долгопрудный. Статья 2 содержит определение Устава как муниципального нормативного правового акта, принимаемого решением Совета депутатов города и определяющего систему, компетенцию и порядок формирования органов местного самоуправления городского округа, правовую, экономическую и финансовую основы местного самоуправления, формы,

порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.

Разработчики этого документа учли требования юридической техники, использовали опыт формулирования таких юридических предписаний, которые будут понятны всем жителям городского округа.

К сожалению, отсутствие чёткости в тексте статьи нормативного правового акта или неправильно подобранное слово могут вызвать серию юридических ошибок и серьёзные политические последствия. Достаточно вспомнить довольно часто встречающиеся формулировки «как правило», «обычно», дающие возможность практически не исполнять нормативный акт, произвольно им жонглировать получая различные блага не имея на это достаточных оснований.

На примере Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Пскове можно увидеть неточности в формулировках. Так, ч. 13 Положения называется «Оформление и доведение обращения собрания». В данном названии явно усматривается незавершённость, незаконченность мысли о том, до кого доводится обращение, очевидно, до адресата, об этом и говорится далее в самой норме.

В п. 1.3 Положения в качестве законодательной основы ТОС перечисляются нормы Конституции РФ (причём ограниченно – только нормы о праве граждан на собрания и на объединения, хотя многие другие нормы Конституции

прямо или косвенно также служат основой ТОС), Гражданского кодекса РФ, Федерального закона «Об общественных объединениях» (но ТОС не относится к общественным объединениям), Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», далее указываются областные и местные акты. Представляется, что в исчерпывающем виде конкретные федеральные законы перечислять не следует, потому что в процессе деятельности органов ТОС на них будут распространяться многие из них, например Налоговый кодекс РФ. Кроме того, в перечень норм, являющихся правовой основой ТОС (эта формулировка лучше, чем «законодательные основы») должны входить указы Президента РФ, постановления Правительства, нормативные акты высшего должностного лица Псковской области.

В ч. 14 Положения регулируется порядок рассмотрения обращений собраний без уточнения их адресата. Но ведь им может быть федеральный или областной орган государственной власти, а органы местного самоуправления не вправе устанавливать этим органам какие-либо предписания.

В современном законодательстве активно используются так называемые **оценочные понятия**, которые в обобщённом, абстрактном виде обозначают те или другие жизненные явления, состояния, обстоятельства («уважительные причины», «разумный срок», «незамедлительное уведомление», «необходимые расходы», «ненадлежащее исполнение обя-

занностей», «благоприятная среда обитания» и др.). Предоставляя определённую свободу правоприменительному органу, они объективно необходимы, так как отражают многообразие общественной жизни, возможность учёта обстоятельств, условий каждого конкретного дела, разрешаемого правовыми средствами. Однако чрезмерное увлечение оценочными понятиями усложняет толкование и применение правовых норм, даёт возможность проявлять излишнее усмотрение и субъективизм.

2. *Ясность и доступность языка нормативного акта для адресатов, на которых он распространяет свое действие.* Только когда нормативный акт ясен широким слоям населения, он становится по-настоящему реальным правилом, не позволяющим отговариваться незнанием или непониманием его норм. Доступность юридической формулы – необходимое условие укрепления законности, внедрения чётких юридических начал в жизнь, повышения авторитета права. Неясный текст нормы не даёт полного представления о правах и обязанностях граждан, полномочиях органов власти, ведёт к ненужной трате времени на запросы и толкование, приводит к спорам и правоприменительным ошибкам. Так, в некоторых муниципальных актах можно встретить такие не понятные широким слоям населения и не разъясняемые в тексте термины, как «рекреационные зоны», «петиции» и т.п. В п. 1 ст. 5 Устава Аяно-Майского муниципального района Хабаровского края использованы термины:

«мероприятия межпоселенческого характера», «лечебно-оздоровительные местности», «территориальная оборона», являющиеся недостаточно ясными без дополнительного толкования. Требование доступности изложения нормативного акта не должно, однако, наносить ущерб полноте, точности и глубине формулирования правовых формул, приводить к нарочитому упрощенчеству и примитивизму.

3. *Полнота и конкретность регулирования, недопустимость декларативности нормативных актов.* Эффективным и действенным инструментом преобразования жизни служит лишь такой акт, который чётко предусматривает механизм действия своих норм, точно и конкретно определяет права и обязанности субъектов правоотношений, чётко формулирует меры их обеспечения (организационные меры, правовые санкции, способы поощрения и стимулирования). В качестве положительного примера нормы, не допускающей декларативности, приведём п. 15.1 и 15.2 Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Пскове: «Органы местного самоуправления содействуют становлению и развитию органов территориального общественного самоуправления. Содействие может выражаться в финансовой поддержке, в обеспечении помещением и оргтехникой, в организации подготовки и обучения актива, в предоставлении необходимой для планирования развития данной территории и формирования социального заказа информации».

4. *Использование апробированных,*

устоявшихся терминов и выражений, имеющих широкое хождение. Неудачные фразы и обороты, мало распространённые термины ослабляют регулируемую роль права, авторитет и социальную ценность нормативного акта. Представляются неудачными, например, такие термины, как «общественность», «волокита», выражения «активные обладатели прав», «самостоятельный город», «петиционный лист» и др.

4. Максимальная экономичность, оптимальная ёмкость, компактность нормативных формул. Экономичность текста нормативного акта достигается за счёт сокращения неоправданных длиннот, активного использования отсылок к другим статьям акта, а также к предписаниям других действующих актов по соответствующему вопросу, использования более ёмкой и обобщающей специальной терминологии, юридических конструкций и стереотипов. Но при этом делать отсылки к несуществующим актам недопустимо.

Очевидно, что требование экономичности касается не правотворческих идей или сути юридических предписаний, а их словесного оформления, не содержания, а формы права. Краткость в правотворчестве – это оптимальная экономичность изложения мысли субъекта правотворческой инициативы при сохранении полноты её содержания. Эти требования не должны влиять на объём информации, заложенной в нормативном акте.

Требование экономичности имеет и другой аспект – минимум актов по одному вопросу в интересах лучшей обзорности нормативного материала, облегчения пользования им, его учёта и систематизации. Нужны единые по целям и содержанию крупные акты, входящие в качестве составных частей, блоков в единую, внутренне согласованную систему муниципальных нормативных правовых актов.

5. Упорядоченность законодательства, то есть цельность, сбалансированность, внутренняя связь и взаимозависимость всех частей системы законодательства как элемента правовой системы, логическая последовательность изложения мысли субъекта правотворческой инициативы. Этот принцип предполагает гармоничное согласование всех норм актов, входящих в качестве составных частей в общую систему законодательства и выполняющих в ней взаимодополняющие функции. Сюда входят и установление правильного соотношения между действующими и вновь принимаемыми актами, и чёткая взаимосвязь общих и специальных норм, актов разной юридической силы и т.д. Указанный принцип предполагает также логическую последовательность, связность, сбалансированность нормативных положений акта между собой, а также с предписаниями других актов, действующих в соответствующей сфере отношений.

Это достигается путём активного использования ссылок и других логических связей в юридическом тексте, устранения алогизмов, лексической абсурдности и разрыва мыслей.

В нормативном акте не должно быть логических противоречий, то есть ситуаций, когда в тексте акта относительно одного и того же субъекта и объекта правоотношений либо одних и тех же прав и обязанностей, юридических фактов устанавливаются противоречащие друг другу нормативные предписания. К сожалению, правотворческие органы недооценивают значение логики, её требований в деле подготовки качественно совершенных муниципальных актов, поэтому логические ошибки в действующих актах являются не столь редким явлением.

Так, в одном из Положений о территориальном общественном самоуправлении в городе установлено, что «по результатам рассмотрения включенного в повестку собрания вопроса принимается обращение (заявление, жалоба, предложение) в адрес органов или должностных лиц государственной власти, местного самоуправления, негосударственных организаций и учреждений по вопросам их ведения». Однако на собрании не обязательно принимать обращение, может быть принято решение, касающееся непосредственно населения, объединённого в ТОС, например о проведении субботника.

6. Унификация, единообразие формы

и структуры нормативных актов, способов изложения правовых предписаний. Этот принцип предполагает использование единых реквизитов актов, стереотипной структуры, унифицированной терминологии, юридических конструкций и формулировок. Стандартизированность юридических формул, способов их изложения и построения – необходимое качество законодательства, непосредственно исходящее из такого свойства права, как его формальная определённость, а также из необходимости точности и чёткости изложения мысли правотворческого органа. В современных условиях, когда активно осуществляется автоматизированная обработка нормативных актов, унификация их формы становится ещё более актуальной.

Для органов местного самоуправления требование унификации юридической формы приобретает особое значение. Ведь и федеральные законы, и законы субъектов Российской Федерации, и муниципальные нормативные акты являются органической частью общего правового пространства Российского государства.

В этой связи во избежание неоправданного разноречия в целостной системе законодательства уместно при подготовке проектов муниципальных нормативных правовых актов активно использовать способы изложения нормативных предписаний, стиль и терминологию федеральных и региональных законодатель-

ных актов, в первую очередь Конституции Российской Федерации.

Кроме того, следует обратить внимание депутатов Федерального Собрания на необходимость издания модельных нормативных правовых актов общедоказательного значения для органов местного самоуправления.

Самым насущным вопросом для нормотворческой деятельности является отсутствие единого закона «О законодательстве в Российской Федерации», в котором необходимо определить систему, структуру и сформулировать единые требования к качеству нормативных актов в Российской Федерации.

Соблюдение принципов правотворческой техники – обязательная предпосылка высокого **качества** муниципальных нормативных правовых актов. Эти принципы вырабатывались мировым сообществом. Следование им является необходимым условием развития демократии, повышения правовой культуры и, самое главное, условием эффективного правового регулирования общественных отношений.

Список использованных источников

1 Устав городского округа Долгопрудный Московской области : принят решением Совета депутатов городского округа Долгопрудный МО от 29.01.2016 г. № 02-нр (в ред. от 22.12.2016 г.).

2 Устав Аяно-Майского муниципального района Хабаровского края : принят решением Собрания депутатов Аяно-Майского муниципального района от 15.06.2005 г. № 29 (в ред. от 16.11.2017 г.).

3 Устав Хабаровского муниципального района Хабаровского края : принят решением Собрания депутатов Хабаровского муниципального района Хабаровского края от 29.04.2005 г. № 53 (в ред. от 22.05.2018 г.).

4 Нарутто С. В. Основные правила юридической техники разработки концепции муниципальных нормативных правовых актов по самоорганизации населения : учеб.-практич. пособие / С. В. Нарутто, А. С. Пиголкин, Л. А. Плотникова; под общ. ред. А. С. Пиголкина. Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2003.

5 Шугрина Е.С. Техника юридического письма : учеб.-практич. пособие. – 2-е изд. / Е.С. Шугрина. М., 2000. 272 с.

6 Москалькова Т. Н. Нормотворчество : науч.-практич. пособие / Т. Н. Москалькова, В. В. Черников. М. : Проспект, 2011. 384 с.