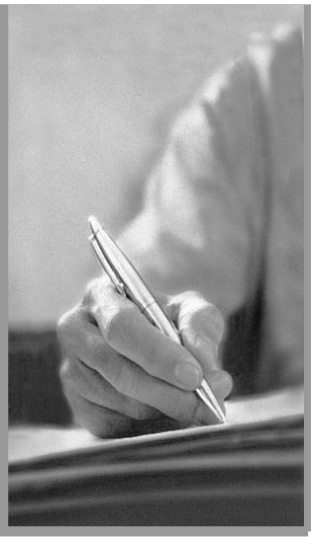
С 2002 г. журнал «Государственная служба» входит в перечень периодических научных и научно-технических изданий, в которых ВАК рекомендует публиковать основные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Материалы диссертационных исследований рецензируются экспертами РАГС.

Рекомендации авторам размещены на сайте РАГС: www.rags.ru

Просим направлять материалы по электронному адресу: mgs@ur.rags.ru



ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ

Алексей ГЛУШАКОВ

– кандидат юридических наук, доцент кафедры теории права и правоохранительной деятельности Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов

Нормализация общественной жизни ведет к совершенствованию каналов, способов, приемов (т.е. техники) отражения в законодательстве общественных потребностей [1]. Более высокая организация общества обуславливает повышение требований к техническому качеству закона. Роль законодательной техники в решении этой задачи первостепенна. Однако ряд вопросов в этой сфере изучен недостаточно, в частности о специфике, которую привносит в законодательную (и вообще юридическую) технику использование правовых символов.

В современной теории права высказываются идеи о том, что правовой символ является одним из средств юридической (законодательной) техники. Это теоретическое положение требует более внимательного к нему отношения.

Теория права обстоятельно раскрывает подход к законодательной технике как системе правил и приемов подготовки наиболее совершенных и целесообразных по форме и структуре проектов нормативно-правовых актов, обеспечивающих наиболее полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, доступность, простоту и легкую обозримость нормативного материала, исчерпывающий охват нормативных вопросов. Понимаемая подобным образом законодательная техника призвана вооружить современного законодателя рациональными приемами проектирования качественно совершенных и эффективных законов.

Процесс конструирования норм права, правовых институтов или отрасли права, как и любой творческий процесс, осуществляется с применением совокупности общенаучных и частных методов познания правовой действительности. С помощью этих методов осуществляется анализ действующего законодательства в целях выяснения его несовершенных, малоэффективных норм, устанавливаются связи между проектируемыми и действующими нормами, соотносятся нормы права с принципами и общими положениями соответствующих отраслей права и правовых институтов [2, с.14].

Специфика законотворчества как вида социального проектирования определяет и содержание методологии и методики законотворчества, в т.ч. и совокупность приемов, способов выражения и изложения законотворческой воли в виде нормативно-правовых предписаний и иных структурных частей закона. Например, А.Ф. Черданцев полагает, что все правила законодательной техники можно разбить на три вида: 1) относящиеся к внешнему оформлению нормативных актов; 2) относящиеся к содержанию и структуре нормативного акта; 3) правила и приемы изложения норм права (язык нормативных актов) [3].

В ее состав, наряду с вышеизложенными правилами, которые являются принципами законодательной техники, входят и более сложные феномены – приемы и способы передачи содержания норм права для субъектов правоотношений. Это так называемое репрезентативное проецирование (несловесная передача содержания нормативных установлений), производимое с помощью специфических правовых средств – правовых символов. Под правовыми символами в данном контексте понимается не письменный документ, а символ в виде изображения.

Критически оценивая вышесказанное, следует уточнить: бесспорно, различие в задачах, решаемых на стадиях юридического выражения воли законодателя, словесно-документального оформления этой воли в тексте закона и на путях решения этих задач, объективно обусловливает и своеобразие системы приемов, способов, используемых на каждой из стадий законотворческого процесса. Но не происходит ли упущение одного важного момента – выражение воли законодателя сводится только к словесно-документальному изложению содержания акта?

Да, письменность – одна из составляющих системы знаково-символических средств, но это далеко не единственный элемент этой системы. Поэтому элементный состав приемов и способов подготовки законов нуждается в уточнении и конкретизации. Стадия юридического выражения воли законодателя или проектирования непосредственного содержания норм права характеризуется различными по своим масштабам результатами. Процесс формирования норм права, правовых институтов осу-

ществляется с применением всей системы общенаучных и частноправовых методов. Применяясь к такому специфическому предмету, как нормы права, общие методы не остаются неизменными в своем содержании и должны дополняться конкретизирующими правилами и современными средствами передачи нормативного материала, для подготовки эффективно действующей нормы права.

В то же время применение правовых символов как средства выражения воли законодателя в законодательной технике позволяет отнести эти специфические средства к понятию «язык закона». Но, как указывает в своем труде А.Ф. Черданцев, при правовом регулировании символические, искусственные языки имеют второстепенное, вспомогательное значение, например символический язык знаков дорожного движения, символический язык для ввода правовой информации в память кибернетических машин. Искусственные языки, по его словам, не могут заменить в правовом регулировании языки естественные [4, с.6-7].

Позволим себе не согласиться с мнением автора о второстепенном значении искусственных языков в правовом регулировании. В случае применения визуальных символов (например знаков дорожного или водного движения) нельзя согласиться с мнением об их второстепенности. Конечно, искусственные языки не могут заменить при правовом регулировании языки естественные, но то, что они являются эффективным средством передачи нормативных предписаний для субъектов правоотношений, нельзя отрицать. При правовом регулировании искусственно созданные правовые символы занимают никак не второстепенное, а равное положение с языками естественными (предписания нормы права транслируются непосредственно через них).

Опять-таки, с точки зрения теории информации и семиотики, с чем согласен и А.Ф. Черданцев, правовая система – это знаковая система. Она призвана нести информацию, чтобы на ее основе производить оценку человеческих действий и с ее помощью вызывать определенное поведение (как реакцию на информацию) и, в конечном счете, организовывать общественные отношения [4, с.11].

Но функция знака (символа)* не ограничивается только выступлением в роли средства коммуникации. Второе его назначение – воздействовать на другие лица, вызывать у них определенную психическую реакцию, склонять к определенным юридическим действиям, поведению и оценкам. Символ может «информировать, вводить в заблуждение, вдохновлять других, давать им приказы, запрещать что-либо, просить о помощи, с помощью знака можно управлять другими знаково-символическими системами** [5].

Юридический документ в этой связи выступает в виде особого способа фиксирования связей между нормами права и другими источниками – это продолжение той же знаковости языка, делающего объекты правового регулирования не только доступными для восприятия субъектов, которые не участвовали в его создании, но и придающего им официальность [4, с.13]. Именно в нем, в тексте нормативного акта, обеспечивается ясность и четкость нормативно-правовых предписаний, выработанных в результате предварительной законотворческой деятельности.

По мнению В.М. Сырых, основными компонентами системы законодательной техники выступают пять разделов: 1) раздел, посвященный характеристике предмета и системы законодательной техники как самостоятельной научной дисциплины; 2) приемы и правила подготовки концепции законопроекта; 3) приемы и правила подготовки проекта проектируемого закона; 4) приемы и правила прогнозирования эффективности законодательных новелл; 5) вспомогательные приемы и правила законодательной техники [2, с.19].

В свете интересующей нас проблемы подробнее рассмотрим положения 5 раздела классификации, предложенной ученым. Этот раздел законодательной техники составляют приемы и правила осуществления вспомогательных процедур, связанных с подготовкой законопроекта и процессами действия принятых законов. Он наименее разработан и нуждается в специальных исследованиях и более глубоких обоснованиях его компонентов [2, с.21]. Именно в этом разделе целесообразней всего проводить изучение правовых символов и знаков (визуально объективированных) как основных компонентов и специальных средств законодательной техники, связанных с процессами действия принятых законов.

Интересна точка зрения В.Н. Карташова на средства законодательной техники. По его мнению, условно средства могут быть разделены на общесоциальные, специально-юридические и технические. К общесоциальным в законотворческой практике следует отнести понятия, суждения, языки (отечественные и иностранные), выражающие их части речи, **знаки*****, языковые единицы (слова, словосочетания, существительные, глаголы), буквы, а также цифры, разнообразные социальные нормы (этические, эстетические, религиозные). Специально-юридические средства – это юридические понятия, термины, конструкции, правовые предписания, акты и иные правовые явления. Также в ходе законотворческой деятельности, накопления и хранения правотворческой информации широкое применение находят технические (приборы, инструменты, множительная техника, компьютеры) средства. Совокупность всех указанных средств, с помощью которых достигаются необходимые цели законотворческой (правотворческой) практики, образует законодательную (правотворческую) технику [6].

На примере высказанных выше положений можно сделать вывод о том, что инструментальный подход в юридической практике, учение о средствах в правоведении в целом должны выделиться в самостоятельное направление исследования. Особое значение этот подход приобретает в законодательной и других разновидностях законотворческой практики в связи с низким качеством и эффективностью законов и иных нормативно-правовых актов. Особенностью законодательной техники в данном случае будет являться своеобразие средств (материальных, интеллектуальных, технических и т.д.) и широкое применение данных не только юридических, но и иных наук: логики, философии, социологии, психологии, психиатрии, медицины, физики, биологии, химии, экономики, кибернетики, семиотики, семантики и др. В широком смысле применение в законодательной технике правовых символов, как особых правовых средств, позволит: 1) повысить искусство субъектов правотворчества в деле оптимального планирования и организации своей деятельности; 2) умело управлять участниками законодательного процесса; 3) рациональными способами и методами использовать необходимые средства для вынесения эффективных и

* В обыденном сознании понятия «знак» и «символ» тождественны.

** Трудно не согласиться с подобным мнением, но данному высказыванию требуется небольшое уточнение – подобная функция знака присуща не только языковым знакам, как одному из элементов правовой знаково-символической системы, эта же функция в полной мере относится и к визуально видимым знакам (правовые символы государства, знаки дорожного движения, т.е. символы, передающие конкретные образы, иначе – юридические предписания, описывающие модели возможного и должного поведения).

*** Здесь В.Н. Карташов выделяет знаки (видимо, имея в виду правовые символы) как отдельный вид правовых средств из общей гаммы общесоциальных средств, используемых в законодательной технике. Причём происходит выделение, в отличие от А.Ф. Черданцева, знаков и языков (отечественных и иностранных). Знаки в данном случае представлены в виде самостоятельного и равнозначного средства правового регулирования.

качественных законов и правотворческих решений* [7].

По мнению авторов научно-практического пособия «Законодательная техника» [8], к языковым способам выражения правовых норм тесно примыкают так называемые **графические** (графические средства), под которыми следует понимать символизацию содержания текста закона. Законотворческая графика имеет сложную природу: здесь переплетаются языковые начала с логикой членения текста нормативного акта, что позволяет судить о ней как о самостоятельном явлении.

Законодательная графика – несомненно, разновидность нормативной правовой графики. Арсенал средств законодательной графики зависит от содержания юридических норм, авторитета (силы) закона и его места в законодательной системе Российской Федерации [8, с.160].

Основная цель законодательной графики – членение текста, придание ему строгой композиционности, структурированности. Графика закона, его символы (реквизиты) придают тексту композиционную стройность, логическую последовательность расположения нормативного материала. С ее помощью достигается унификация законов, их типологическая стройность [8, с.160].

По нашему мнению, авторы вышеназванных работ понимают содержание понятия графических средств очень узко. Графика закона в онтогносеологическом смысле – понятие очень обширное и должна включать в себя не только членение текста закона и организацию его содержания, но и оформление внешней стороны закона, т.е. в систему арсенала средств законодательной графики (рубрикационной, заголовочной, графики статей, вспомогательной) следует ввести дополнительное положение – легитимационное, включающее в себя использование в системе общепризнанных символов (реквизитов) закона, основного знака (по типу геральдического символа), выступающего в роли маркера ссылки на некий закон или духовную конвенцию, сразу и определенно указывающего на легитимную силу и источник закона. Законы только тогда становятся эффективными регуляторами, когда они отвечают самым высоким стандартам законодательной техники. Важнейшими среди них выступают языковые и графические требования. В противном случае законы и их нормы утрачивают свойство точно выражать волю нормоустановителя и регулятивные начала.

Поэтому правовой символ можно трактовать и как идеально-мысленную модель. В юридической науке использование модели в правовом регулировании не является каким-то новым методом абстракции. Модель в праве выступает как промежуточное звено между субъектом и объектом, как вспомогательное средство познания, как промежуточный этап построения образа теории объекта. Модель выступает в качестве заместителя объекта, дает информацию об объекте, служит звеном между теорией и действительностью, имеет содержательный характер. Модель является не только средством, но и формой знания, самим знанием [9]. Модель выполняет специальную задачу описания, демонстрации [10].

Правовые символы как идеальные объекты являются одними из эффективнейших средств законодательной техники. Их применение в этом качестве в правовом регулировании позволяет воздействовать напрямую через сознание на волю субъектов. Они объективно реальные и независимые от субъектов рецепторы правовой информации, которая представляет собой единство знаковой формы (языка как носителя информации) и содержания информации (идеальных объектов – разного рода мысленных образов).

В широком смысле применение в законодательной технике правовых символов как особых правовых средств позволит: 1) повысить искусство субъектов правотворчества в деле оптимального планирования и организации своей деятельности; 2) умело управлять участниками законодательного процесса; 3) рациональными способами и методами использовать необходимые средства для подготовки и принятия качественных законов и правотворческих решений, что приведет к повышению эффективности системы государственного управления.

Литература

1. *Алексеев С.С.* Право: опыт комплексного исследования. М., 1999. С.112-113.
2. *Сырых В.М.* Предмет и система законодательной техники как прикладной науки и учебной дисциплины // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Нижний Новгород, 2001.
3. *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права. М., 1999. С.367-370.
4. *Черданцев А.Ф.* Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург, 1993.
5. *Клаус Г.* Сила слова. М.: Прогресс, 1967. С.21, 63.
6. *Карташов В.Н.* Законодательная технология: понятие, основные элементы, методика преподавания // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т. 1. Нижний Новгород, 2001. С.25-26.
7. *Малинова И.П.* Философия правотворчества. Екатеринбург, 1996. С.64.
8. Законодательная техника // под редакцией Тихомирова Ю.А. М., Городец, 2000.
9. *Штофф В.А.* Моделирование и философия. М., 1966. С.20, 131-132.
10. *Глинский Б.А., Грязнов Б.С., Дынин Б.С., Никитин Е.П.* Моделирование как метод научного познания. М., 1970. С.109, 127.

* Любое явление в праве всегда обладает, кроме буквального, фактологического, еще и неким символическим значением. В системе права большое значение уделяется вообще символической оформленности (этикету, ритуалу).

ЗЕМСКАЯ РЕФОРМА 1864 ГОДА И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Анатолий ЗАВРАЖИН

– кандидат философских наук, доцент, советник Управления Федеральной регистрационной службы Министерства экономического развития Российской Федерации, докторант кафедры истории Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова

В Конституции Российской Федерации, Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» признается и гарантируется создание местного самоуправления, закрепляется принцип разделения местного самоуправления и системы органов государственной власти. При этом одной из главных задач, которую необходимо решать нашему государству в современных условиях, является отработка механизма функционирования и развития органов местного самоуправления, в частности: установление пределов его полномочий, развитие экономической базы и межбюджетных отношений, в которых участвуют муниципальные образования и т.п. [1]. Решение всех этих вопросов необходимо осуществлять с учетом национальных традиций и богатого исторического опыта страны в этом направлении.

Отмена крепостного права в России и последовавшие за ней Великие реформы