

Федеральное государственное образовательное  
бюджетное учреждение  
высшего профессионального образования  
Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации

# ВЕДОМСТВЕННОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО

(ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ)

МОНОГРАФИЯ

Ответственные редакторы  
*доктор юридических наук, профессор*  
**М. А. Лапина**  
*и кандидат юридических наук, доцент*  
**В. А. Баранов**



Коллектив авторов

**Ведомственное нормотворчество  
(теория и практика  
применения). Монография**

«Проспект»

## **Коллектив авторов**

Ведомственное нормотворчество (теория и практика применения).  
Монография / Коллектив авторов — «Проспект»,

ISBN 978-5-39-215271-1

Монография на основе доктринальных положений о юридической технике, действующего законодательства и практики его применения дает представление о нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. Предлагаются методические рекомендации по подготовке и оформлению проектов нормативных правовых актов в Аппарате Правительства Российской Федерации и в федеральных органах исполнительной власти. Сформулированы предложения по совершенствованию организационно-правовых основ ведомственного нормотворчества. Издание предназначено руководителям органов исполнительной власти, сотрудникам их юридических служб. Может быть полезно научным и практическим работникам для использования представленных научно-аналитических материалов в их деятельности; студентам, аспирантам, обучающимся по направлениям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление», а также преподавателям при подготовке к занятиям по дисциплинам «Административное право», «Административный процесс», «Административная деятельность», «Право государственной службы», «Система государственного и муниципального управления».

ISBN 978-5-39-215271-1

© Коллектив авторов

© Проспект

# Содержание

Ведомственное нормотворчество	6
ВВЕДЕНИЕ	7
ГЛАВА 1	10
Конец ознакомительного фрагмента.	42

**Ведомственное нормотворчество  
(теория и практика применения)**

***Монография***

**Под редакцией**

***доктора юридических наук,  
профессора М. А. Лапиной,  
кандидата юридических наук,  
доцента В. А. Баранова***



[ebooks@prospekt.org](mailto:ebooks@prospekt.org)

## ВВЕДЕНИЕ

Со дня принятия постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 18 сентября 2013 г.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» прошло более 16 лет. За это время менялось законодательство, во исполнение которого должны приниматься ведомственные нормативные правовые предписания, менялся доктринальный подход к нормотворческой деятельности. Все это обусловило корректировку общих правил ведомственной нормотворческой деятельности (в частности, в Правила, утвержденные Правительством РФ, изменения вносились 21 раз).

Анализ судебной статистики показывает, что имеют место нарушения в этой сфере деятельности. Так, например, Верховным Судом РФ было рассмотрено в 2010 г. 205 заявлений об оспаривании нормативных правовых актов, удовлетворено было 38 заявлений. В 2011 г. было рассмотрено 197 аналогичных дел, удовлетворено 22 заявления (Обзор статистических данных о результатах деятельности Верховного Суда РФ по рассмотрению уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях за 2010 и 2011 гг.).

Появление, существование и эффективность действия федеральных нормативных правовых актов управления во многом зависит от процесса их создания, обобщенно обозначаемого в юридической литературе категорией «нормотворчество».

Отличительная черта нормотворческой деятельности органов исполнительной власти – это весьма высокая ее оперативность. Для эффективной и результативной деятельности компетентных федеральных органов исполнительной власти в сфере административно-правового регулирования имеет немаловажное значение наличие достоверных знаний о действительном состоянии дел в регулируемой ими сфере общественной жизни с целью самостоятельного оценивания конкретных действий для достижения желаемого результата.

К сожалению, в настоящее время не всегда можно с достаточной четкостью провести грань между компетенцией отдельных федеральных органов исполнительной власти, не говоря уж о структурных подразделениях и должностных лицах этих органов. На сегодняшний день положения и иные акты о статусе федеральных органов исполнительной власти имеют ряд недостатков в регламентации их компетенции (нечеткость, допустимость расширительного толкования правовых предписаний и т. д.). Совершенно недопустимо отсутствие вообще каких-либо нормативных актов, регламентирующих права и обязанности органов исполнительной власти.

Нередко допускается превышение ведомственных полномочий, когда в нормативных правовых актах управления даются расширительные или произвольные толкования норм законов или даже содержатся нормативные решения, принятые с превышением компетенции на ином уровне.

Негативное влияние оказывает и широкое применение в недавнем прошлом в государственном управлении известного принципа «дозволено все, что не запрещено законом». Однако, как правильно было отмечено учеными-юристами, такой принцип не подходит для государственного управления, где должны применяться разрешительный порядок и определение исключительной компетенции органов исполнительной власти.

Административное усмотрение (наделение органа государственного управления некоторым объемом дискреционных полномочий) и его соотношение с законодательством (законом и нормативным правовым актом управления) остается острой проблемой для всех уровней правового регулирования. Решение этой проблемы требует новых усилий и пристального внимания. Только точное и юридически грамотное сочетание норм правовых актов управления

и норм законов обеспечит согласованное функционирование разных звеньев российской правовой системы.

Непосредственно наделение нормотворческой компетенцией федеральных органов исполнительной власти осуществляется посредством указов Президента Российской Федерации в рамках определения системы федеральных органов исполнительной власти и распределения компетенции между ними. Также возможность и (или) необходимость регулирования определенного вида общественных отношений федеральными органами исполнительной власти прямо указана в некоторых законодательных предписаниях. В целом нормотворческая компетенция органов исполнительной власти на федеральном уровне определена подзаконными актами, главным образом Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Вместе с тем необходимо отметить, что, несмотря на предпринимаемые работниками Аппарата Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти усилия, отсутствие единого подхода к подготовке и оформлению проектов нормативных правовых актов по-прежнему снижает качество и скорость их подготовки и принятия, а также препятствует их единообразному толкованию в процессе применения.

В настоящее время при подготовке проектов нормативных правовых актов работники Аппарата Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти руководствуются Методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов, подготовленными Главным государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правовым управлением Аппарата Правительства Российской Федерации, Правовым управлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации 2003 г.; Краткими методическими рекомендациями по проблемам формулирования и оформления статей законодательных актов о порядке вступления их в силу Аппарата Государственной Думы 2010 г.; Справочным пособием «Термины и рекомендации по подготовке документов, связанных с разработкой законопроектов федеральными органами исполнительной власти» Министерства юстиции Российской Федерации и Российской правовой академии 2001 г., Справочником по оформлению нормативных правовых актов в Администрации Президента Российской Федерации Государственно-правового управления Президента Российской Федерации 2011 г.

Таким образом, в настоящее время отсутствуют единые методические рекомендации как по подготовке и оформлению законопроектов, так и по подготовке и оформлению проектов нормативных актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, что негативно влияет на эффективность работы федеральных органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере деятельности.

Для верного понимания сущности методологии нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, несомненно, следует провести более детальное исследование ведомственного нормотворчества. В научной литературе на этом уровне обычно выделяют специально-юридический метод, метод интерпретаций, метод сравнительного правоведения и др. Учитывая, что исследовательские приемы и процедуры данного уровня возникают, в том числе путем рефлексивного осмысления наукой собственного исследовательского опыта, данный уровень выражает степень нормативной организованности и познавательного процесса в рамках данной науки.

И, наконец, последний уровень методологии образует методика и техника исследования как «набор процедур, обеспечивающих получение единообразного и достоверного эмпирического материала и его первичную обработку, после которой он только и может включаться в



массив наличного знания»<sup>1</sup>. Для юриспруденции таковыми могут выступать методики обобщения правоприменительной практики, процедуры юридического описания действующего законодательства и т. д. Также необходимо отметить, что данный уровень считается наиболее нормативно определенным, однако нормативность здесь предстает скорее не как система четко сформулированных требований, а как воспроизводство созданных в культуре научной деятельности юристов образцов и прототипов.

Дефекты юридической техники неблагоприятно отражаются на четкости выражения веления федерального органа исполнительной власти, на доступности понимания нормативного акта, на правильности его применения.

Объектом монографического исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе нормотворческой деятельности при подготовке федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов.

Предметом данного исследования являются действующее российское и зарубежное законодательство в сфере подготовки нормативных правовых актов управленческого характера и практика их применения, а также доктринальные положения о юридической технике.

Целью работы является комплексное изучение вопросов ведомственного нормотворчества в Российской Федерации и формирование эффективного инструментария по подготовке и оформлению проектов нормативных правовых актов управленческого характера, сокращение содержания в них коррупционных норм.

Методологической основой работы стал общенаучный метод диалектики. Также в процессе исследования были использованы специальные научные методы: логический, сравнительно-правовой, системно-структурный, системно-функциональный и контент-анализ текстов нормативных правовых актов и судебных решений. При осуществлении научного исследования авторский коллектив руководствовался требованиями основополагающих гносеологических принципов восхождения от абстрактного к конкретному, объективности, всесторонности и полноты исследования.

Эмпирическую основу исследования составили нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регламентирующие работу по разработке и принятию нормативных правовых актов, а также результаты правоприменительной деятельности Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по рассмотрению заявлений (исков) по оспариванию нормативных правовых актов.

Подготовка проекта федерального нормативного правового акта управления – очень ответственная и сложная работа, не терпящая излишней торопливости и требующая напряженного кропотливого труда, вдумчивого творческого подхода, большого опыта и специальных знаний.

Полученные результаты позволят усовершенствовать существующий механизм подготовки и оформления проектов нормативных правовых актов в Аппарате Правительства Российской Федерации и в федеральных органах исполнительной власти. На основании полученных результатов разработаны Методические рекомендации по подготовке и оформлению проектов нормативных правовых актов в Аппарате Правительства Российской Федерации (см. Приложение А).

# ГЛАВА 1

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ВЕДОМСТВЕННОМ НОРМОТВОРЧЕСТВЕ И НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### § 1. Доктринальные подходы к понятию и стадиям нормотворческого процесса

Юридическая техника относится к фундаментальной идее науки права, поскольку в ней четко представлены цели этой науки, которые направлены на наполнение правовых норм реальной жизнью.

Идея существования юридической техники не нова, ибо использование специальных приемов написания и оформления нормативного правового акта необходимо для практической эффективности<sup>2</sup>.

Научный и практический интерес к юридической технике в настоящее время вызван рядом объективных и субъективных факторов, в том числе радикальным обновлением всей системы российского законодательства и необходимостью повышения его эффективности в целях защиты прав и свобод человека и гражданина.

Понятие юридической техники достаточно широко используется в современной юридической литературе. При этом единый общепринятый подход к данному понятию пока не выработан. Значительная популярность технико-юридической проблематики в научной литературе на сегодняшний день связана с той ролью, которую играет юридическая техника в совершенствовании системы нормативных правовых актов, становлении и развитии всей правовой системы.

Являясь неотъемлемым элементом правовой системы<sup>3</sup>, юридическая техника проявляет себя на всех ее уровнях:

- нормативном (как средство построения системы права и системы законодательства);
- социологическом (как средство повышения эффективности действия права);
- доктринальном (как часть правовой науки);
- уровне правосознания (как технико-правовое мышление).

Вопрос о том, является ли юридическая техника самостоятельной наукой, в настоящее время не решен однозначно. Некоторые ученые рассматривают ее как уже сложившуюся юридическую науку, относящуюся к группе прикладных. Другие специалисты считают констатацию подобного статуса юридической техники преждевременной, указывая, что на данный момент правильнее говорить о юридической технике не как о самостоятельной отрасли знания, а как об относительно обособленном прикладном разделе общей теории права.

Все сказанное дает основания рассматривать вопрос о предмете и методе юридической техники как самостоятельном научном направлении. Предмет юридической техники образуют закономерности создания и эффективного функционирования права. В отличие от общей теории права, предмет которой составляют фундаментальные закономерности (закономерности функционирования и развития права в целом), предмет юридической техники преимущественно образуют закономерности эмпирические. Они характеризуют процессы создания, интерпретации, конкретизации, применения, систематизации права и формулируются двумя способами:

- в результате обобщения позитивного опыта (правотворческого, интерпретационного, правореализационного и т. п.);
- в результате конкретизации различных теоретических положений применительно к специфике того или иного вида юридической деятельности.

Методы юридической техники включают в себя как общие (анализ, синтез, классификация и т. д.), так и частные (формально-юридический, сравнительно-правовой).

Юридическая техника выступает связующим звеном между общей теорией права и отраслевыми дисциплинами.

Развитие юридической техники обусловлено ее взаимодействием, помимо юридических, с иными науками. К ним относятся, в первую очередь, логика (наука о законах человеческого мышления), филология (наука о языке), герменевтика (философское учение об интерпретации). В литературе в число дисциплин, взаимосвязанных с юридической техникой, включают также праксеологию (науку о правильно организованной, эффективной деятельности), теорию информации и др.

Итак, юридическая техника – теоретико-прикладная юридическая наука, предметом изучения которой являются закономерности рациональной юридической деятельности по созданию, толкованию, реализации права. В системе юриспруденции она решает задачу систематизации знаний о методах и приемах осуществления юридической деятельности, вырабатываемые общей теорией права, отраслевыми и прикладными юридическими науками.

Понятие юридической техники входит в категориальный аппарат европейской юридической науки на рубеже XIX–XX вв. Г. И. Муромцев в качестве исторической предпосылки этого рассматривает два фактора: становление юридического мировоззрения и развитие доктрины юридического позитивизма<sup>4</sup>. Первый из названных факторов можно увязать с возникновением понятия юридической техники лишь опосредованно.

Период формирования юридического мировоззрения, согласно традиционным представлениям, приходится на эпоху буржуазных революций<sup>5</sup>.

Особенности континентальной правовой семьи обусловили тот факт, что теоретические исследования в области юридической техники первоначально касались преимущественно законодательной техники.

Предпосылками формирования теории правотворческой техники были многочисленные идеи о качестве законов, требованиях, предъявляемых к ним, и правилах их создания, встречающиеся в трудах Платона, Аристотеля, М. Т. Цицерона, Т. Гоббса, Ж.-Ж. Руссо, Ш.-Л. Монтескье, Ч. Беккариа, Ф. Бэкона, Г. В. Ф. Гегеля, И. Бен-тама. Последнего иногда называют основоположником теории законодательной техники, так как именно он предложил создать монографию – науку о законодательном искусстве<sup>6</sup>. В XIX в. специальные работы по ЮТ издаются в Германии (Р. Иеринг, А. Вах), Швейцарии (К. Штос), Франции (Ф. Жени), Англии (К. Ильберт). Данная проблематика освещается также в работах Р. Штаммлера, Л. Гюнтера, Г. Еллинека. Значительное внимание, уделяемое в литературе проблемам ЮТ, обусловило формирование нескольких различных подходов к ее исследованию. Г. И. Муромцев приводит классификацию бельгийского ученого Ж. Дабена, выделившего в западноевропейской науке пять основных подходов к решению вопроса о сущности и назначении юридической техники<sup>7</sup>.

Первый подход (И. Колер, Ж. Рипер) состоит в противопоставлении юридической техники и юридической науки. Наука изучает абстрактные принципы, а юридическая техника – это искусство воплощения этих принципов в жизнь через правотворчество, толкование и судопроизводство (правоприменение).

Второй подход (Р. Штаммлер, Салейль) видит назначение юридической техники в развитии правовых концепций и в логической систематизации правовых норм. Таким образом, понятие юридической техники охватывает и юридическую науку, и юридическую практику.

Третий подход (Л. Дюги, Р. Демог) сопоставляет юридическую технику не с наукой или практикой, а с самим правом. Юридическая техника рассматривается как совокупность средств и процедур, призванных обеспечить реализацию целей права, его защиту. Технические (вспомогательные) нормы обеспечивают осуществление основных правовых норм.

Четвертый подход (Р. Иеринг, Ф. Жени) связывает юридическую технику с потребностями общества. В юридической технике видится средство перевода социальных потребностей на язык права, средство создания норм, необходимых для поддержания порядка в обществе. Сама юридическая техника при таком подходе отождествляется с формой права, которая противостоит содержанию, относительно самостоятельна от него и способна к саморазвитию.

Пятый подход (М. Ориу) построен на отрицании самой необходимости понятия юридической техники. Суть этой точки зрения состоит в том, что понятие юридической техники не адекватно важности и значимости права. Отождествление права и юридической техники приводит к «опошлению» права.

В настоящее время в юридической литературе среди ученых нет единого мнения по поводу понятия юридической техники.

Первый, наиболее узкий подход к понятию юридической техники, состоит в отождествлении ее с техникой правотворческой или, еще уже, законодательной и отказе от западноевропейского понимания юридической техники. Иными словами, сфера применения юридической техники охватывает в этом случае только процесс подготовки нормативных правовых актов; в результате был сформирован публично-правовой подход к данной проблеме. Подобный взгляд на юридическую технику был характерен для отечественной юриспруденции советского периода, особенно в 60—80-е гг. XX в. В 2000 г. данный подход учеными-юристами опровергается<sup>8</sup>.

Второй подход к решению рассматриваемой проблемы также имеет публично-правовую направленность, но значительно расширяет сферу применения юридической техники, помимо правотворчества в нее включается правоприменение и толкование права. Иными словами, юридическая техника трактуется как техника составления различных правовых актов органами государства<sup>9</sup>.

Третий подход более широкий. Он уже носит не только публично-правовую, но частно-правовую направленность. Под юридической техникой в рамках данного подхода понимается техника составления любых юридических документов, исходящих от государственных органов, негосударственных организаций и граждан<sup>10</sup>.

В этой связи составление любых юридически значимых документов требует учета определенных правил, наличия и использования приемов и навыков. Но как бы ни рассматривали юридическую технику, необходимо отметить, что публично-правовой аспект в юридической технике всегда преобладает в силу определяющего значения правотворчества и правоприменения органами государства, да технико-юридические требования, предъявляемые к правотворческим и правоприменительным актам, гораздо более детально и жестко регламентируют их форму и содержание.

Признавая широкий подход к понятию юридической техники, не все ученые считают юридическую технику родовым понятием по отношению к законодательной технике<sup>11</sup>, но никто из современных авторов уже не отождествляет два этих понятия.

Таким образом, проблемы юридической техники привлекают огромное внимание теоретиков. Изучению подвергаются различные аспекты данного феномена: концептуальные вопросы понятия и сущности юридической техники (В. М. Баранов, В. Н. Карташов, Т. В. Кашанина, Г. И. Муромцев, Н. Н. Тарасов и др.), отдельные средства и приемы юридической техники (в этой области значительны достижения Нижегородской научной школы – В. М. Баранова и его учеников; а также других ученых), язык права, отдельные виды юридической техники. Законотворческая техника подвергается детальной разработке множеством исследователей, исследуются также интерпретационная техника, правоприменительная; техника систематизации права и т. д.

Несмотря на общепризнанность широкого подхода к понятию юридической техники, законодательная техника по-прежнему остается наиболее исследованным ее разделом. Это подтверждается и количеством научных разработок по данной проблематике и их содержанием<sup>12</sup>.

При раскрытии содержания (состава) юридической техники среди юристов также нет единого мнения.

Одни авторы придерживаются так называемого инструментального подхода. В рамках этого подхода юридическая техника рассматривается как набор юридического инструментария (средства, приемы, правила и т. д.), необходимого для совершенствования права.

В. Н. Карташов придерживается узкой трактовки состава юридической техники. Он рассматривает в качестве ее элементов только средства юридической практики<sup>13</sup>. Все технико-юридические средства автор делит на три группы:

- общесоциальные (язык, части речи, знаки, буквы, цифры, понятия, суждения, символы, социальные нормы и т. п.);
- специально-юридические (юридические конструкции, правовые понятия, термины, нормативные предписания и др.);
- технические (компьютеры, оргтехника).

Все остальные элементы юридической техники (приемы, правила, методы, способы) В. Н. Карташов не включает в понятие юридической техники, вводит новый термин для их обозначения – «юридическая тактика».

Т. В. Кашанина включает в содержание юридической техники только совокупность правил (требований):

- правила достижения социальной адекватности (содержательные правила);
- правила обеспечения логики права;
- структурные правила;
- языковые правила;
- формальные (реквизитные) правила;
- процедурные правила<sup>14</sup>.

Этот взгляд характерен также для узкого подхода и касается только правотворческой деятельности.

С. С. Алексеев трактует состав юридической техники более широко и включает в нее следующие элементы:

- технико-юридические средства (юридические конструкции, термины и т. п.);
- технико-юридические приемы – пути и способы использования средств (приемы изложения правовых норм, системы отсылок и т. п.);
- технико-юридические правила – разработанные наукой нормы, определяющие порядок применения средств и приемов юридической техники (правила составления и изложения нормативно-правового акта)<sup>15</sup>.

Анализ всех приведенных позиций позволяет отметить позитивность концепции С. С. Алексеева, так как построение им иерархии элементов, входящих в состав юридической техники, представлен более логичным, где каждый следующий уровень опирается в своем развитии на предыдущий.

Другие придерживаются качественного или описательного подхода на юридическую технику. Они видят в юридической технике уровень совершенствования действующего права<sup>16</sup>. То есть, характеризуя уровень совершенства права, юридическая техника становится средством, способным изменить, усовершенствовать право.

Третьи – качественный подход совмещают с инструментальным. Так, Г. И. Муромцев выделяет три аспекта юридической техники:

- 1) прикладные аспекты профессиональной деятельности;
- 2) формально-структурные аспекты права;
- 3) степень совершенства формы, структуры и языка права.

Представляется, что в содержании юридической техники должны найти отражение средства, приемы, правила, которые используются при выработке нормативных правовых актов для обеспечения их совершенства.

При уяснении понятия юридической техники особое внимание уделяется предмету юридической техники, т. е. вопросу о том, на что направлены средства юридической техники или уровень совершенства, чего они обеспечивают.

В юридической литературе уяснение предмета юридической техники связывают с двумя подходами: документационным и деятельным.

Документационный подход связывает правила юридической техники исключительно с необходимостью создания письменных документов – нормативных правовых актов, т. е. с подготовкой, составлением, оформлением, рассмотрением, принятием и обнародованием юридических документов<sup>17</sup>. Иными словами, речь идет о технике выработки и систематизации нормативных правовых актов.

Документационный подход к понятию юридической техники выражается через формальное и содержательное направление.

Формальное направление включает только правила внешнего оформления нормативных правовых актов, придания им надлежащей формы. В такой трактовке технико-юридические правила отвечают за язык, стиль, нумерацию, рубрикацию акта, не затрагивая его содержания. Так, А. А. Деревнин указывает, что юридическая техника используется исключительно, чтобы словесно выразить и документально закрепить юридическое содержание нормативного правового акта. При этом отмечает, что содержательная сторона акта формируется без участия юридической техники<sup>18</sup>. Но с этим нельзя согласиться, так как содержательное направление рассматривает юридическую технику как средство совершенствования права, как по форме, так и по содержанию. Юридическая техника в таком понимании призвана обеспечить соответствие нормативных правовых актов жизненным реалиям, адекватное отражение общественных потребностей. По этому поводу А. Б. Венгеров отмечает, что юридическая техника – это не только логические, грамматические, структурные приемы подготовки актов, но еще и оценка этого акта с позиций выражения социального заказа, отсутствие пробелов, недопустимости внутренних и внешних противоречий, наличия компромиссов и т. д.<sup>19</sup>

В то же время хотелось бы отметить, что содержательное направление как элемент документационного подхода очень близко примыкает к деятельностному подходу, который наиболее последовательно сформулировал В. Н. Карташов<sup>20</sup>. Сферой применения юридической техники становится не только подготовка письменных юридических документов, но и совершение различных юридически значимых действий, т. е. осуществление юридической деятельности. В этой связи предмет юридической техники значительно расширяется, так как включает в себя не только документы, но и осуществление деятельности, требующей владения специальными юридическими средствами, приемами, навыками. Иными словами юридическая техника рассматривается как инструментальная часть юридической практики, т. е. превращается в технику оформления результатов юридической деятельности.

Таким образом, основные тенденции в развитии отечественной правовой системы обуславливают, во-первых, фактическое расширение сферы применения юридической техники и, во-вторых, расширение ее научной трактовки. Из этого следует, что юридическая техника:

- 1) профессиональная техника;
- 2) используется при осуществлении юридической деятельности, как требующей, так и не требующей письменного, документального оформления;

- 3) охватывает как публичную, так и частноправовую сферы;
- 4) обеспечивает совершенство права по форме и по содержанию.

Сказанное позволяет сформулировать следующее определение:

юридическая техника – система профессиональных юридических правил и средств, используемых при составлении правовых актов и осуществлении иной юридической деятельности в сферах правотворчества, правоинтерпретации, властной и невластной реализации права, обеспечивающих совершенство его формы и содержания.

Для более полной характеристики юридической техники необходимо уяснить ее признаки:

– юридическая техника – это совокупность юридических инструментов. Однако применяются они, как правило, в строгой последовательности, а не хаотично. Так, работая над законопроектом, надо определиться прежде всего с понятиями, а потом выстраивать конструкции, определять презумпции, применять фикции и т. п.;

– юридическая техника способствует наиболее целесообразному преобразованию информации в правовой акт;

– юридическая техника позволяет эффективно проводить юридическую работу. Накопленные в ходе развития человечества навыки должны обращаться на пользу, а не изобретаться и приобретаться вновь. Она позволяет в юридической области экономить человеческую энергию;

– юридический инструментарий зависит от уровня развития общества и от достигнутых им высот в области экономики (например, применение компьютеров), политики (например, тоталитарное государство мало считается с презумпцией невиновности), нравственности (так, по законодательству СССР граждане не освобождались от дачи показаний в отношении близких родственников).

Методы, используемые в юридической технике, можно классифицировать следующим образом.

1. *Метод образования понятий и формулирования определений.* Согласно этому методу понятие (и определение) будет полным, если в нем содержатся все существенные признаки обобщаемых явлений. Так, согласно ст. 74 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) доказательством являются любые сведения, на основании которых можно сделать вывод о наличии или об отсутствии фактов. Если же, например, свидетель будет давать оценку этим фактам, суд это может проигнорировать: оценка фактов доказательством не признается, поскольку лежит за пределами понятия «доказательства».

2. *Метод использования понятий в одном и том же смысле.* Например, в обыденной речи термин «жилище» употребляется применительно к жилому помещению, предназначенному для постоянного проживания. Но если речь идет о выполнении юридических действий, то жилищем признается и жилое помещение временного проживания (допустим, гостиница). Поэтому, выполняя какое-либо юридическое действие (проникновение в жилище, обыск и др.), следует руководствоваться широким пониманием термина «жилище».

3. *Лингвистические методы юридической техники.* Использование этих методов связано с тем, что правовое регулирование воздействует на сознание людей. Любая мысль (законодателя, толкователя или правоприменителя) имеет лингвистическую форму. Здесь происходит как бы «удвоение» познания юридического мира: правовые явления облачаются в языковую оболочку. Какую бы деятельность ни выполнял юрист, он должен владеть искусством речи. Это касается не только составления законов, но и процесса их применения, который может протекать как в письменной форме, так и в форме устной речи. Перечислим некоторые лингвистические методы:

1) соответствие терминов понятиям, которые они фиксируют. Например, в последнее время часто употребляется выражение «социальная ответственность бизнеса». Оно допустимо

в литературной, деловой, обыденной речи, но никак не в законодательстве, поскольку юристы термин «ответственность» воспринимают специфически – как применение санкций;

2) обеспечение компактности юридического документа. Достижению этой цели способствует использование таких лингвистических средств, как минимальное использование определений, уточнений, добавлений и т. п. Особенно это важно в деле правотворчества, в противном случае цель познания права вряд ли будет достигнута;

3) повышение информативности правового документа более актуально для правоприменительных актов. Информационный компонент законодательства увеличивается за счет введения в его текст причастных и деепричастных оборотов, однородных членов, придаточных предложений и пр.;

4) обеспечение ясности и доступности правовых актов. Если этого нет, то эффективное использование нормативного материала ставится под вопрос. Отрицательный пример в этом отношении дает нам основной избирательный закон – «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Объемный сам по себе, он содержит множество пространных статей. Некоторые из них достигают десяти страниц печатного текста. Проникнуть в их суть мало кому по силам. А ведь он рассчитан на широкий круг участников избирательных правоотношений;

5) использование графики юридического текста. К языковым графическим средствам относятся:

- заглавия;
- рубрики;
- пробелы;
- знаки препинания;
- различные начертания букв и др.

4. *Технические методы юридической техники.* Технические методы – это способы, позволяющие с помощью системы технических средств познать и усовершенствовать правила выполнения юридической работы. В последнее время все более широкое применение находят информационные технологии<sup>21</sup>. Перечислим некоторые направления использования компьютерных методов:

а) получение, обработка, хранение и поиск правовой информации (систематизации законодательства);

б) повышение эффективности правотворческой работы (устранение повторов, дублирования, противоречий в нормативном материале);

в) увеличение производительности правоприменительной работы (составление типовых документов, редактирование правовых документов).

Таким образом, можно сделать вывод, что методология исследования и применения юридической техники обширна. Гипертрофирование какой-либо одной из них таит в себе опасность снижения эффективности юридической работы.

В юридической технике лингво-юридическая проблематика относится к числу традиционных и достаточно популярных направлений теоретико-правовых исследований. В отечественной литературе большое внимание уделяется как языку права в целом, так и отдельным сторонам его существования и функционирования (правовым понятиям, дефинициям, их отраслевым особенностям). В качестве предмета исследования чаще всего выступают прикладные аспекты:

- роль лингвистических знаний в правотворчестве;
- языковое качество нормативных и иных актов;
- филологические приемы толкования права;
- правовая (в первую очередь, судебная) риторика;
- лингвистическая экспертиза;



– значение речевой культуры для обучения юристов.

Значительная, хотя и меньшая, часть работ затрагивает саму природу юридического языка, его особенности по сравнению с естественным языком, стиль, а также структуру юридического языка как целостного явления.

На сегодняшний день общепризнанным является понимание права как своеобразного текста. Преобладающая часть ученых при этом использует термин «текст» в его лингвистическом значении, как объединенную смысловой и грамматической связью последовательность речевых единиц: высказываний, сверхфразовых единиц, фрагментов, разделов и т. д. Другая группа исследователей, основываясь на семиотическом понимании текста как всякой комбинации знаков, говорит о правовом тексте, обозначающем все, что так или иначе связано с правом<sup>22</sup>. Если первый подход тяготеет к позитивистскому видению права, то логическим следствием второго являются интегративная, коммуникативная и другие концепции правопонимания, выходящие за рамки анализа писаного права.

Современная стилистика выделяет пять стилей (разговорно-обиходный, научный, официально-деловой, публицистический, художественный), каждый из которых обслуживает определенную сферу общественных отношений и специализируется на выполнении той или иной функции языка. Сходство рассматриваемых уровней языка права обусловлено, вероятно, не принадлежностью к одному стилю речи, а факторами экстралингвистического плана: сферой применения, условиями общения, общей установкой речи, ее главной задачей. На ту функцию языка, которую призван выполнять каждый стиль, накладывается регулятивная функция самого права. В результате обеспечивается целостность языка права, взаимосвязь всех его функциональных уровней.

Стилистическую основу языка права, вероятно, составляют три функциональных стиля: официально-деловой, научный, публицистический.

1. Официально-деловой стиль является преобладающим для юридического языка, так как обслуживает два важнейших его уровня:

- а) язык законов (и иных нормативных актов) – законодательный под стиль;
- б) язык других юридических документов – обиходно-деловой под стиль.

Язык законов при этом можно рассматривать как эталонный по отношению другим уровням<sup>23</sup>. Во-первых, к его качеству (точности, краткости, понятности, правильности) предъявляются повышенные требования, поэтому в большинстве случаев он выступает как образец грамотно составленного документа.

2. Во-вторых, по отношению к другим уровням права закон обладает особой авторитетностью, что приводит к копированию или использованию аналогичных языковых средств, а также цитированию значительных отрывков законодательного текста (отсюда, например, проблема воспроизведения, дублирования нормативных правовых актов)<sup>24</sup>.

Язык других юридических документов включает множество подгрупп: язык процессуальных актов, язык управленческих актов, язык договоров, язык документов, составляемых обычными гражданами, и т. д. По содержанию эти документы отличает от закона их казуальный характер: они всегда привязаны к конкретным субъектам, как правило, содержат описания фактических обстоятельств. Кроме того, в них гораздо чаще встречаются отклонения от литературного русского языка, а также от норм функционального стиля, т. е. критериев допустимости употребления тех или иных слов, выражений, форм.

2. Научный стиль характерен для языка правовой доктрины. Помимо этого, он проникает и в текст закона (например, в виде правовых дефиниций), в индивидуально-правовые акты (мотивировочная часть судебного решения), в образ мышления и, следовательно, в профессиональную речь юриста. Преимущественно научный стиль господствует и в сфере юридического образования.

3. К публицистическому стилю в значительной мере тяготеет профессиональная юридическая речь. Неслучайно обучение юриста, как правило, предполагает изучение риторики. Профессия юриста – публичная профессия. Очень многое в ней зависит от способности убедительно обосновать свою позицию, выстроить и представить аргументацию. Стремлением воздействовать на слушателя обусловлены и выбор языковых средств, и степень образности, эмоциональности речи, и уровень ее стандартизованности<sup>25</sup>.

Безусловно, на практике стилистическая чистота того или иного текста оказывается явлением достаточно редким. Так, правоприменительные акты, договоры и различные документы, составляемые частными лицами, часто несут на себе отпечаток научного, публицистического или разговорного стиля (в зависимости от уровня подготовки и профессионализма субъекта, составляющего документ). Серьезное влияние правовой доктрины на право в целом обуславливает значительные вкрапления научного стиля во все срезы юридического языка. В судебной речи, как отмечают исследователи, могут быть представлены элементы всех стилей. Профессиональная речь юристов, как любая устная речь, содержит элементы разговорного стиля, насыщена профессионализмами, часто нарушающими языковые нормы. В том числе это связано и с тем, что металингвистическое мышление юристов включает основные черты обыденного метаязыкового сознания всех не филологов<sup>26</sup>.

В целом природа юридического языка, его структура и стиль относятся к числу фундаментальных теоретико-правовых проблем, не ограничивающихся рамками теории юридической техники. В ряду прикладных вопросов лингво-юридической направленности стоит, например, проблема несоответствия между юридическим языком как объективным явлением и языком юристов, т. е. конкретных носителей этого юридического языка<sup>27</sup>. Глобальным противоречием юридического языка считается также противоречие высокого уровня его специализированности (необходимости особой культуры, менталитета и специфического профессионализма, значимых для создания полноценного юридического документа) и в то же время направленности на рядового законопослушного гражданина, который этот текст должен достаточно адекватно интерпретировать. Считается, что «...адекватное воспроизведение юридического языка возможно в профессиональной юридической среде, где он и может быть воспринят должным образом. В свою очередь применение и степень применения юридического языка в профессиональной среде свидетельствует о степени профессионализма самого носителя юридического языка. Иные социальные среды требуют определенной языковой адаптации. Адекватное определение содержания юридического языка в приемлемых для каждой социальной среды языковых формах является смыслом его применения»<sup>28</sup>.

Профессиональная юридическая деятельность предполагает в этой связи не воспроизведение, а использование языка права в соответствии с конкретными особенностями социальной среды, а также целями и задачами, стоящими перед юристом в той или иной ситуации. Именно в этом смысле юридическую технику можно рассматривать как умение пользоваться языком права. И только в таком прикладном значении язык выступает как средство юридической техники.

Существование человечества, а также становление общества и государства связаны с информацией и обусловлены ею. На современном этапе наблюдается существенное повышение места и роли информации в жизни личности, общества и государства. Информация сегодня превратилась в незаменимый ресурс, имеющий даже большую ценность, чем природные, финансовые, трудовые и иные ресурсы. Мы вступили в эпоху информационного общества, и дальнейшее наше благополучное развитие зависит от того, насколько будут приспособлены к новым реалиям старые нормы, регулирующие традиционные области общественных отношений. Не является исключением и право. Правовая информация представляет собой сведения о форме и содержании правовых предписаний<sup>29</sup>. Как отмечает С. С. Алексеев, одно из свойств

права – определенность содержания: способность права предельно точно фиксировать в формализованном виде необходимые признаки жизненных ситуаций, требующих решения с позиций права, стороны и грани внешнего поведения лиц, их поступков, в том числе определять границы внешней свободы, а также последствия нарушения этих границ<sup>30</sup>.

Поэтому, чтобы оказывать воздействие на сознание людей, на их поведение, право должно обрести материальную форму существования. Таким образом, правовую информацию можно представить в виде системы правовых знаков, которыми обозначаются те или иные явления или предметы постоянно изменяющихся общественных отношений.

Любое правовое явление – будь то закон или судебный процесс – есть текстовое явление, явление речевой коммуникации. М. М. Бахтин писал, что текст – это первичная данность для лингвистики, филологии, литературоведения, истории, права и вообще всего гуманитарно-философского мышления, он «является той непосредственной действительностью (действительностью мысли и переживаний), из которой только и могут исходить эти дисциплины, и это мышление. Где нет текста, там нет и объекта для исследования и мышления». Текст в данном случае – это то, что когда-либо было артикулировано языком.

Итак, своим возникновением, развитием и функционированием право во многом связано языку. В этой связи не совсем правильно ставит вопрос Т. В. Губаева, когда рассматривает преимущества языкового выражения права по сравнению с иными знаковыми системами. Подобная формулировка создает впечатление, что языковая форма сознательно выбрана кем-то для выражения права. В то время как никакого права вне этой языковой формы не могло бы быть изначально. «Суть изучения роли языка... в том, чтобы рассматривать его в качестве единственного начала самого права. Право живет как в действиях людей, так и в языке, который используется не только для его обозначения: из языка создается оно само, его структура... Право – языковое явление; язык – его плоть и кровь»<sup>31</sup>.

Язык права часто рассматривается как древнейший слой языка. Именно потребностями регламентации общественных отношений некоторые ученые объясняют возникновение письменной речи. В дальнейшем становление и развитие языка права происходит под влиянием множества факторов, среди которых исследователи называют категориальный строй общественного сознания; особенности правового мировоззрения; состояние правовой системы общества; особенности законотворческой деятельности. Безусловно, необходимо добавить в этот перечень факторов национальный язык, а также все исторические особенности и этапы его формирования. Являясь продуктом развития естественного языка, юридический язык испытывает на себе влияние всех культурологических, цивилизационных и иных факторов, обуславливающих специфику языка естественного.

Строение языка права может быть рассмотрено как минимум в двух аспектах: вертикальном и горизонтальном. Первый предполагает анализ иерархии языковых единиц, из которых строится «материя» языка. Изучение этих единиц с необходимостью должно базироваться на данных филологической науки, в частности на представлении о лингвистических уровнях. Второй аспект исследования структуры языка права учитывает возможные сферы его приложения и, соответственно, специфику функционирования в той или иной сфере. В качестве теоретической основы построения такой функциональной структуры выступают знания о структуре правовой системы и уровнях существования самого права.

Таким образом, в основу структурирования языка права могут быть положены как интралингвистические, так и экстралингвистические факторы. При этом в обоих случаях необходимо сочетание филологических и юридических знаний. Так, сведения о лингвистических уровнях интересуют нас не сами по себе, а в той мере, в которой они позволяют понять строение и особенности языка права. Из всех сфер существования права, наоборот, привлекают внимание те, которые отличаются языковой (например, стилистической) спецификой.

I. *Синтаксическая (вертикальная) структура языка права*. Многие аспекты этой темы до сих пор являются дискуссионными даже в филологической науке. В частности, сама идея выделения лингвистических уровней подвергалась иногда критике на том основании, что язык при таком подходе предстает не в виде целостного образования, а в виде «разборной модели», которую можно собрать из отдельных частей. Большинство специалистов, однако, исходят из того, что «только понятие уровня поможет нам обнаружить во всей сложности форм своеобразие строения частей и целого». Наиболее традиционная последовательность лингвистических уровней выглядит следующим образом: фонемы, морфемы, слова, предложения.

II. *Функциональная (горизонтальная) структура языка права*<sup>32</sup>. Язык права обслуживает все сферы его существования, образуя при этом несколько уровней (или срезов), которые тесно взаимосвязаны между собой и представляют в совокупности функциональную структуру юридического языка. А. Н. Шепелев включает в нее следующие элементы: 1) язык закона, 2) язык правовой доктрины, 3) профессиональная речь юристов, 4) язык процессуальных актов, 5) язык договоров.

Н. Д. Голев называет четыре сферы «пересечения» языка и права:

- язык как объект правового регулирования;
- язык как средство законодательной деятельности;
- язык как средство правоприменительной деятельности;
- язык как средство юридической науки.

Л. А. Морозова и Т. Д. Зражевская в разработанной ими программе спецкурса «Язык и право» выделяют следующие разделы (соответствующие, вероятно, сферам существования юридического языка):

- «Язык правотворчества (закона, ведомственных, локальных актов)»;
- «Язык правоприменительной практики»;
- «Технико-языковые средства распространения правовой информации (устное выступление в суде, компьютерные средства распространения информации)»;
- «Язык справочной, научной, учебной юридической литературы».

Кроме этого авторы упоминают (но без выделения соответствующего раздела) государственный язык. Действительно, государственный язык вряд ли может быть выделен в качестве особой сферы существования языка права, он представляет собой лишь своеобразную сферу правового регулирования.

Суммируя вышесказанное, **юридическая техника** – это система профессиональных юридических правил и средств, используемых при составлении правовых актов и осуществлении иной юридической деятельности в сферах правотворчества, правоинтерпретации, властной и невластной реализации права, обеспечивающих совершенство его формы и содержания. Являясь средством создания и совершенствования права, юридическая техника сопутствует ему на всех этапах развития и всегда отражает его национальные и исторические особенности.

Состав юридической техники образуют два уровня технико-юридических инструментов. Высший, наиболее сложный (и в то же время абстрактный) уровень образуют правила (или требования) юридической техники, представляющие собой разработанные наукой и (или) официально установленные нормативы, соблюдение которых в процессе юридической деятельности выступает критерием ее качества. Большинство правил юридической техники относится к ее отраслевым разновидностям.

Система общих правил юридической техники включает две группы:

- внешние правила, устанавливающие определенные критерии оценки результата юридической деятельности (справедливость, демократизм, законность, гуманизм и т. п.);
- внутренние правила, характеризующие процесс осуществления юридической деятельности (экономичность, обоснованность, целесообразность, рациональность и др.).

Все эти требования предъявляются к любым правовым актам и юридически значимым действиям и позволяют оценить правильность выбора и использования средств юридической техники в ходе решения тех или иных профессиональных задач.

Второй уровень в составе юридической техники представлен средствами (или приемами) юридической техники, т. е. специфическими инструментами профессиональной юридической деятельности, обеспечивающими достижение ее целей. Наиболее значимые общие средства юридической техники могут быть объединены в три группы:

- общесоциальные средства по природе своей не имеют юридической специфики, однако незаменимы в качестве идеальной и материальной основы деятельности юриста. Основным в этой группе является язык права и юридическая терминология как его важнейшая составляющая;

- доктринальные средства разрабатываются правовой теорией, существуют в идеальном виде как часть профессионального правосознания, выступают теоретической основой профессиональной юридической деятельности. На этом уровне решающая роль принадлежит юридическим конструкциям – средствам, наиболее ярко выражающим специфику правового мышления;

- нормативные средства получают официальное закрепление и функционируют в правотворческой, правореализационной и иных сферах юридической деятельности в качестве самостоятельных средств правового регулирования. Ключевым элементом здесь является нормативно-правовое предписание – минимальное властное веление, непосредственно выраженное в правовом тексте.

В то же время совершенно ясно, что внимание к юридической технике в современной отечественной науке – это проявление общей тенденции современной юриспруденции к усилению практически-прикладной роли юридического знания (как в науке, так и в образовании), к проблемам формирования и функционирования профессионального юридического сообщества.

## **§ 2. Теоретические подходы к методологическим аспектам правового регулирования в ведомственном нормотворчестве**

Природная зависимость подзаконного правового регулирования обуславливает иную (по сравнению с законотворчеством) целевую направленность и, соответственно, иной подход к его методологии. Цель подзаконного правового регулирования – адаптировать общие типичные правовые нормы законов к частностям той или иной области человеческой деятельности, не изменив их собственной сути. Поэтому и методологические задачи у подзаконного, и тем более ведомственного, правового регулирования должны трансформироваться в соответствии с имеющейся целью.

Ведомственное нормотворчество необходимо, поскольку из законов, которые должны регулировать наиболее важные общественные отношения, нельзя делать подробные инструкции, регламентирующие отдельные детали поведения субъектов. Детализация и конкретизация норм законов должна осуществляться в ведомственных нормативных правовых актах. А сами возможности регулятивной функции федеральных органов исполнительной власти должны быть ограничены, желательно нормами, обладающими высшей юридической силой законов и регламентов<sup>33</sup>.

Можно сформулировать ряд методов, применение которых не только необходимо, но и обязательно при правовом регулировании отношений в процессе правотворческой деятельности исполнительных органов власти.

1. Познать суть общественного отношения и основные правовые идеи, заложенные при законодательном регулировании.

Процессу познания способствует изучение научных исследований, оценивающих степень эффективности действующих законодательных норм и выявляющих пробельные и коллизион-

ные аспекты в законодательном правовом регулировании. Посредством подзаконных нормативных правовых актов невозможно ликвидировать пробелы и коллизии закона, но возможно скорректировать применение таких норм.

2. Выявить особенности, которыми обладает регулируемое общественное отношение в данной сфере человеческой деятельности, и оценить степень необходимости подзаконного (ведомственного) правового регулирования.

Не исключено, что общественное отношение настолько типично, что не обладает какими-либо особенностями, требующими уточнения законодательных правовых норм применительно к данной сфере. В этом случае необходимость в подзаконном (ведомственном) правотворчестве отпадает, поскольку практику простого дублирования статей закона в ведомственном приказе следует признать порочной.

3. Комплексно сформировать весь круг принципов, использованных при законодательном правовом регулировании, обратив особое внимание на институциональные принципы и их сочетаемость с общеправовыми и отраслевыми.

В теории права и в юридических отраслях сформировалось довольно узкое представление об общих, отраслевых и межотраслевых принципах права, в то время как при ближайшем рассмотрении каждому виду общественных отношений соответствует собственный набор принципов, соблюдение которых необходимо для достижения цели правового регулирования – упорядочивания этих отношений.

Например, при регулировании статусных отношений и необходимости наделения иного субъекта полномочиями, необходимо соблюдать принцип римских юристов: *Nemo ad alium plus juris transferre potest, quam ipse habet* – «Никто не может передать другому больше прав, чем имел бы сам»<sup>34</sup>. А при определении вида и меры ответственности надо исходить из того, что любой субъект может отвечать лишь тем, в отношении чего сам имеет право: «Чем распоряжаюсь, тем и отвечаю».

4. Использовать имеющийся легитимный понятийный аппарат, а в случае необходимости введения собственных терминов дать их понятие применительно к действию создаваемого нормативного правового акта.

Понятие, как форма отражения совершенно определенного объективно существующего социального явления, в правовом регулировании занимает важное место, позволяя при формулировании правовой нормы исключать излишние пояснения, загромождающие лексическую составляющую и препятствующие восприятию и уяснению сущности правового предписания.

5. Изучить правоприменительную практику реализации правовых предписаний закона и акцентировать подзаконное правовое регулирование на детализацию тех аспектов складывающихся общественных отношений, регулирование которых вызвало наибольшие практические затруднения или правовые споры.

Однако если этот метод правового регулирования сепарировать от остальных и придать ему приоритетное значение, то в результате возможно полное обращение к так называемой процессуальной логике или логике английских и римских юристов, признававших наличие субъективного права лишь постольку, поскольку существует защищающий его иск<sup>35</sup>. Иными словами, содержательные признаки регулируемых общественных отношений первичнее их внешнего проявления посредством сложившейся правоприменительной практики.

6. В основу правового регулирования закладывать системный подход, рассматривая отдельно взятый для воздействия вид общественных отношений как нечто целое, состоящее из связанных между собой элементов. При этом у данного объекта «энергия внутренних связей больше энергии его внешних связей со средой»<sup>36</sup>.

В системном плане правовое регулирование есть внешнее воздействие или совокупность воздействий на некоторую систему, необходимые для установления и совершенствования нор-

мального (правильного, субъективно ожидаемого, желаемого) порядка взаимодействия элементов внутри системы, а также самой системы со средой<sup>37</sup>.

7. Применять средства юридической техники в целях как лаконичного изложения, так и единообразного толкования сформулированных правовых норм.

Совершенствование методологических основ правового регулирования в любой области общественных отношений необходимо осуществлять на обоих уровнях: и на первичном – законодательном, и на производном – подзаконном (в том числе ведомственном). Содержащиеся в российском законодательстве противоречия, двойное толкование и декларативность положений соответствующих законов зачастую препятствуют их эффективному и целенаправленному исполнению в практической деятельности исполнительных органов власти, что вынуждает их «корректировать» законодательное правовое регулирование принятием ведомственных нормативных правовых актов.

Отсутствие целостности и системности в исследовании конкретных проблем, возникающих на практике перед теми или иными органами государственной власти, приводит к внутриведомственной ориентированности научных разработок. С одной стороны, такое явление имеет положительный момент, поскольку выступает инструментом организации деятельности конкретных органов исполнительной власти, с другой – отрицательный, поскольку является причиной фрагментарности и разрозненности научных исследований в данной сфере. И в общем соотношении желаемого и достигнутого результата в совершенствовании правового регулирования отдельно взятой конфликтной сферы общественных отношений отрицательный эффект при глобальной оценке обычно превосходит положительный.

### **§ 3. Методологические основы нормотворческой деятельности по принятию федеральных нормативных правовых актов**

Представляется, что общий характер методологии нормотворческой деятельности по принятию федеральных нормативных правовых актов управления определяется, во-первых, ее характерными признаками как процесса познания и, во-вторых, следующими факторами:

- правовым статусом результатов деятельности (имеет ли она юридическое значение и, соответственно, влечет ли юридические последствия);
- целями и задачами деятельности;
- информационными основами решения задач деятельности.

Для верного понимания сущности методологии нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, несомненно, следует провести более детальное расчленение. В литературе на этом уровне обычно выделяют специально-юридический метод, метод интерпретаций, метод сравнительного правоведения и др. Учитывая, что исследовательские приемы и процедуры данного уровня возникают в том числе путем рефлексивного осмысления наукой собственного исследовательского опыта, данный уровень выражает степень нормативной организованности и познавательного процесса в рамках данной науки.

И, наконец, последний уровень методологии образует методика и техника исследования, как «набор процедур, обеспечивающих получение единообразного и достоверного эмпирического материала и его первичную обработку, после которой он только и может включаться в массив наличного знания»<sup>38</sup>.

Для юриспруденции таковыми могут выступать методики обобщения правоприменительной практики, процедуры юридического описания действующего законодательства и т. д. Также необходимо отметить, что данный уровень считается наиболее нормативно определенным, однако нормативность здесь предстает скорее не как система четко сформулированных требований, а как воспроизводство созданных в культуре научной деятельности юристов образцов и прототипов.

С подобной градацией уровней методологического знания, на наш взгляд, следует согласиться и одновременно необходимо отметить, что методология производства по принятию

федеральных нормативных правовых актов управления с полным правом может быть включена в приведенную выше классификацию и занять место на уровне конкретно научной методологии (до «более детального расчленения» последней). А различные методики сбора и обобщения информации будут при этом представлять собой следующий уровень методологического знания.

В методологии познания можно выделить три аспекта: инструментальный, гносеологический и онтологический.

Инструментальный аспект методологии заключается в том, что каждая деятельность выполняется по особым правилам, в роли которых выступают научные методы познания, и применительно к методам нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, по сути, содержит знания о том:

- какие методы научного познания надлежит использовать в познании такого специфического объекта исследования, как право;
- какими приемами, способами познания следует проводить ту или иную исследовательскую процедуру;
- каково содержание конкретных методов, используемых федеральными органами исполнительной власти для познания и проектирования (создания) индивидуально-определенного нормативного правового акта управления или правовых актов управления определенного вида;
- каким образом взаимосвязаны методы в процессе такого познания.

Важнейшую часть методологии нормотворческой деятельности по принятию федеральных нормативных правовых актов управления как процесса познания представляет собой учение о методах такого познания. Именно методы являются тем инструментом, с помощью которого разрешаются поставленные перед субъектом нормотворчества задачи.

#### **§ 4. Организационно-подготовительные процедуры в нормотворческой деятельности по принятию нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти**

Появление, существование и эффективность действия федеральных нормативных правовых актов управления во многом зависит от процесса их создания – нормотворчества.

Процесс создания федеральных нормативных правовых актов управления характеризуется своего рода цикличностью. Его внутренние элементы всегда выступают как этапы процесса зарождения правового акта.

Производство по принятию федеральных нормативных правовых актов управления федеральными органами исполнительной власти состоит из необходимых, последовательно осуществляемых, организационно обособленных и тесно связанных между собой действий субъектов нормотворчества, которые в юридической литературе называют этапами.

В теоретико-правовом и прикладном аспектах, полагаем, наиболее целесообразно выделить следующие этапы нормотворческой деятельности по принятию федеральных нормативных правовых актов управления:

- 1) изучение, анализ общественных явлений и процессов, выявление потребности правовой регламентации;
- 2) определение вида органов, субъектов, правомочных издавать правовое решение;
- 3) организационно-техническое и финансовое обеспечение разработки проекта нормативного правового акта управления;
- 4) сбор и анализ необходимых материалов и информации;
- 5) разработку концепции проекта нормативного правового акта управления;
- 6) составление текста проекта нормативного правового акта управления;
- 7) согласование проекта акта, его предварительное рассмотрение;
- 8) проведение экспертиз проекта нормативного правового акта управления;



9) официальное рассмотрение проекта компетентным федеральным органом исполнительной власти (должностным лицом) с соблюдением необходимых процедур (содержащихся в регламенте и т. п.);

10) принятие (утверждение) нормативного правового акта управления;

11) придание нормативному правовому акту управления юридической силы.

Можно выделить последовательность действий, составляющих единый нормотворческий процесс, включающих: подготовку, внесение, рассмотрение проекта нормативного правового акта, принятие (издание), официальное опубликование нормативного правового акта.

Закрепление этапов нормотворческого процесса в такой не акцентированной форме и в указанном перечне представляется нам недостаточным, это «бег на месте» в деятельности по регламентации нормотворческого процесса. Совокупность указанных последовательных действий не охватывает в полном объеме весь процесс нормотворчества государственных органов. С нашей точки зрения, было бы юридически оправданным и методологически верным, взяв за основу указанные выше этапы нормотворческого производства, легально, на уровне федерального закона (это лучший вариант, но первоначально можно было это закрепить в постановлении Правительства Российской Федерации) закрепить общие и единые для всех субъектов нормотворчества этапы нормотворческого процесса, как, например, это было сделано в Республике Беларусь<sup>39</sup>.

В нормотворческом процессе федеральных органов исполнительной власти каждый его этап организационно обособлен и представляет определенный порядок осуществления юридически значимых, свойственных только данному этапу действий. Однако, по нашему мнению, отдельные этапы имеют относительно общие признаки, по которым их можно объединить в три отдельные группы:

1) организационно-подготовительные этапы,

2) этапы формирования текста проекта,

3) этапы издания нормативного правового акта управления.

Целью организационно-подготовительных этапов является организационное, техническое и информационное обеспечение подготовки проекта, направленное на создание качественного проекта нормативного правового акта. В рамках этих этапов проводятся необходимые мероприятия по выявлению объективных предпосылок правовой регламентации, по организационно-техническому и финансовому обеспечению, а также сбор информации, требуемой для надлежащей подготовки проекта федерального нормативного правового акта управления. На основе анализа собранной информации уточняются цели предполагаемого проекта, а также форма правового решения. Организационно-подготовительные этапы обеспечивают эффективную и плодотворную работу над проектом федерального нормативного правового акта управления.

На этапах формирования текста проекта определяются содержательная и формальная стороны проекта федерального нормативного правового акта управления. Содержательная сторона представляет собой конструирование текста правовых норм, формирование их содержания. Такое конструирование отличается творческим, созидательным характером.

Формальная сторона осуществления этапов этой группы включает составление самого проекта, определение структуры и логики построения его предписаний в рамках конкретных структурных элементов проекта.

Целью этапов формирования текста проекта федерального нормативного правового акта управления является разработка текста, отвечающего требованиям нормотворческой техники, согласующегося с действующим законодательством.

На этапах издания федерального нормативного правового акта управления, в рамках установленных законодательством процедур, осуществляется согласование проекта нормативного правового акта, проводится его юридическая и иные виды экспертизы, происходит выра-

жение мнения субъекта нормотворчества, придание этому мнению юридической силы и доведение его до непосредственных исполнителей.

Ослабление внутренних связей между этапами, ненадлежащее выполнение правил и процедур отдельных этапов или отсутствие какого-либо из этапов может привести к созданию нормативных правовых актов управления, имеющих недостатки либо по форме, либо по содержанию. Это подтверждает последовательность, взаимосвязь, взаимозависимость всех этапов производства по принятию федеральных нормативных правовых актов управления.

Каждый этап занимает определенное место в процессе нормотворчества, и нарушение последовательности этапов существенным образом влияет на его эффективность и своевременность.

Представляется, что следование указанным этапам нормотворческой деятельности по принятию федеральных нормативных правовых актов управления позволяет соблюдать внешние рамки движения нормативного правового акта – от возникновения его идеи до вступления в законную силу. Кроме того, принятие актов управления – это еще и содержательный функционально-позитивный процесс, призванный наполнять нормы и нормативные правовые акты определенным содержанием и духом права. Достижению данной цели служат также принципы нормотворчества, которые создают его прочный фундамент и способствуют выработке правильной долгосрочной и краткосрочной правовой позиции.

К их числу относятся следующие основные принципы:

1) принцип законности, требующий строгой соподчиненности правовых актов и норм, компетенции федеральных органов исполнительной власти, соблюдения процедурных правил;

2) принцип научности, означающий использование приемов и методов научного анализа, достижений науки;

3) принцип демократизма, предполагающий обязательное изучение социальных интересов и возможности их выражения в сфере нормотворчества федеральных органов исполнительной власти, учет общественной поддержки проектов правовых актов;

4) принцип профессионализма, в соответствии с которым каждая стадия нормотворческого процесса должна быть выполнена на высоком профессиональном уровне компетентными специалистами профессионалами, обладающими опытом в подлежащей урегулированию области жизнедеятельности человека и знаниями законодательства;

5) принцип системности закрепляет гармоничное согласование всех норм, составляющих проект нормативного правового акта управления между собой и правовыми нормами актов действующего законодательства.

Таким образом, нормотворческая деятельность по принятию федеральных нормативных правовых актов управления можно представить как совокупность трех логически взаимосвязанных групп этапов, при выполнении которых определяющее значение принадлежит согласованности и последовательности действий субъектов нормотворческой деятельности.

Рассмотрим первый этап нормотворческой деятельности по принятию федеральных нормативных правовых актов управления – изучение, анализ общественных явлений и процессов, выявление потребности правовой регламентации.

Отличительной чертой исполнительной деятельности является весьма высокая ее оперативность. Для успешной деятельности в сфере административно-правового регулирования немаловажное значение имеет то обстоятельство, чтобы компетентные федеральные органы исполнительной власти имели достоверное знание о действительном состоянии дел в регулируемой ими сфере общественной жизни, чтобы они самостоятельно оценивали, какие именно действия необходимо предпринять в целях достижения желаемого результата.

Подготовке проекта федерального нормативного правового акта управления должно предшествовать выяснение следующих условий: есть ли практическая необходимость в данном акте, диктуется ли его принятие потребностями жизни, развитием общественных отношений,

своевременен ли он. Также важно четко установить желаемую цель принятия акта управления, основные задачи, которые предстоит решить нормативному акту, необходим тщательный анализ политической, экономической и правовой стороны вопроса.

Федеральный орган исполнительной власти, принимавший нормативный правовой акт управления либо по своей инициативе, в связи с возникшей, по его мнению, необходимостью урегулировать общественные отношения в той или иной сфере общественной жизни, либо по инициативе других государственных органов. Как свидетельствует практика, не только инициатива принятия, а нередко и содержание принимаемых в таком порядке нормативных правовых актов управления исходит от иных государственных органов. Нормативные правовые акты управления принимаются федеральным органом исполнительной власти в обязательном порядке, независимо от его мнения в следующих случаях:

а) при поручении законодательного органа государственной власти (во исполнение принятого закона);

б) при поручении вышестоящего органа исполнительной власти;

в) при вступлении в законную силу акта конституционного правосудия;

Например, в федеральных законах часто содержится указание на конкретный вид нормативного правового акта управления, который надлежит принять соответствующему федеральному органу исполнительной власти. Обычно речь идет об актах длительного срока действия.

Вместе с тем нормативные акты достаточно редко указывают конкретное лицо или орган, обязанное подготовить проект нормативного правового акта управления. И федеральные органы исполнительной власти при осуществлении государственного управления обычно решают самостоятельно, кто и в какие сроки должен подготовить проект того или иного правового акта, исходя при этом из характера вопросов, подлежащих урегулированию и из срочности их разрешения.

Выявив потребность в правовой регламентации, логическим следующим этапом нормотворческой деятельности по принятию федеральных нормативных правовых актов управления является определение органов, субъектов, правомочных издавать правовое решение. Иными словами, это означает, что федеральный орган исполнительной власти должен определить, относится ли вопрос, подлежащий урегулированию, к его компетенции. С этой целью необходимо выяснение (установление) следующих обстоятельств: входит ли данный вопрос в сферу деятельности определенного федерального органа исполнительной власти; имеет ли орган исполнительной власти правомочия в указанной сфере общественной жизни; подведомственны ли ему территория и объекты, в отношении которых нормативный правовой акт управления будет содержать предписания; иногда необходимо установить время, в течение которого федеральный орган исполнительной власти может устанавливать ту или иную функцию.

Принимая нормативные правовые акты управления, федеральные органы исполнительной власти обязаны выступать строго в пределах своей компетенции. Несоблюдение этого общего правила ведет к превышению правомочий государственного органа и одновременно означает вторжение в компетенцию или органов законодательной власти, или вышестоящих (а иногда и подчиненных) органов исполнительной власти, или органов суда и прокуратуры. Каждый случай превышения компетенции нарушает нормальную деятельность государственного аппарата, может привести к серьезному ущемлению прав и законных интересов других участников административно-правового регулирования.

В настоящее время в государственном управлении действует принцип самостоятельности осуществления своей компетенции органами исполнительной власти в целом и федеральными в частности, т. е., последние, независимо от кого-либо, избирают не только форму исполнительной деятельности, но и содержание этих действий, в том числе и нормативных правовых актов управления (за некоторыми исключениями, о которых речь шла выше).

Интересы укрепления законности в деятельности органов государства остро ставят вопрос о необходимости четкого разграничения компетенции как между ветвями власти: законодательной, исполнительной, судебной, так и между органами исполнительной власти и их структурными подразделениями. Правильно определенная, надлежащим образом закрепленная компетенция федеральных органов исполнительной власти, всех вместе и каждого в отдельности, позволяет не допускать принятия нормативных правовых актов управления, нарушающих компетенцию иных государственных органов.

К сожалению, в настоящее время не всегда можно с достаточной четкостью провести грань между компетенцией отдельных федеральных органов исполнительной власти, не говоря уж о структурных подразделениях и должностных лицах этих органов. На сегодняшний день положения и иные акты о статусе федеральных органов исполнительной власти имеют ряд недостатков в регламентации их компетенции (нечеткость, допустимость расширительного толкования правовых предписаний и т. д.). Совершенно недопустимо отсутствие вообще каких-либо нормативных актов, регламентирующих права и обязанности органов исполнительной власти.

В связи с этим можно порекомендовать принимать положения и аналогичные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность, правовой статус федеральных органов исполнительной власти и должностных лиц, одновременно с созданием этих федеральных органов исполнительной власти, с формированием новых структурных подразделений и с введением новых должностей.

Только убедившись в необходимости и собственной компетентности разработки соответствующего проекта нормативного правового акта, федеральный орган исполнительной власти (должностное лицо) принимает объективно обусловленное решение о его подготовке. В какой бы форме это решение ни выражалось, оно является юридическим актом, который создает права и обязанности субъектам нормотворчества. Именно с момента принятия официального решения о подготовке проекта возникают определенные правоотношения, направленные на надлежащее выполнение специфических правил и процедур всех этапов нормотворческого процесса.

В качестве примера можно привести создание рабочей группы после издания Указа Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 г. № 306 «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации»<sup>40</sup>, которым был создан Государственный комитет по контролю за незаконным оборотом наркотических и психотропных веществ.

Вместе с тем практика свидетельствует о неэффективности рабочих групп (комиссий), включающих большое количество лиц, поэтому, на наш взгляд, при создании рабочей группы (комиссии) ее численность не должна превышать пяти-семи высококвалифицированных специалистов.

На этом этапе, как правило, руководителем федерального органа исполнительной власти, от имени которого в дальнейшем будет издан нормативный правовой акт управления, должен быть издан приказ (распоряжение) о назначении ответственного должностного лица или о создании рабочей группы (комиссии), в том числе и межведомственной, по подготовке проекта нормативного правового акта управления и утверждению плана работ. В приказе (распоряжении) определяется руководитель рабочей группы (комиссии), который осуществляет непосредственное руководство, проводит заседания в процессе подготовки проекта и несет персональную ответственность за своевременную и качественную подготовку проекта нормативного правового акта управления. В случае необходимости в приказе (распоряжении) также может быть назначено должностное лицо, осуществляющее контроль за ходом работ группы (комиссии) по подготовке проекта нормативного правового акта управления.

Поручение подготовить проект федерального нормативного правового акта управления является обязательным для тех, к кому оно обращено. Неподготовка проекта в установлен-

ный срок, представление недоброкачественного проекта рассматриваются как нарушение служебной дисциплины. Но, к сожалению, из-за недостаточной разработанности должностных инструкций служащих государственных органов, в том числе и федеральных органов исполнительной власти, иногда очень сложно, а порой и невозможно привлечь виновное должностное лицо к дисциплинарной ответственности.

На этапе организационно-технического и финансового обеспечения разработки проект нормативного правового акта управления на основании принятого решения о подготовке проекта нормативного правового акта управления федеральный орган исполнительной власти (должностное лицо), ответственный за его подготовку, осуществляет организационно-техническое и финансовое обеспечение подготовки проекта. На этом этапе необходимо назначить ответственное за подготовку проекта должностное лицо, составив календарный план работы, в котором как можно детальнее предусмотреть необходимые для подготовки проекта нормативного правового акта управления мероприятия с обязательным указанием сроков их выполнения, решить вопросы технического и финансового обеспечения подготовки проекта акта.

По общему правилу, подготовка проекта федерального нормативного правового акта управления поручается государственным служащим тех федеральных органов исполнительной власти, от имени которых данный правовой акт в дальнейшем будет издан (руководителям структурных подразделений, специалистам этих органов и т. п.).

Вместе с тем, нередко проекты правовых актов готовят (по специальному поручению) работники аппарата «нижестоящих» (подконтрольных) федеральных органов исполнительной власти.

Подготовка проекта нормативного правового акта управления может быть возложена на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций, задач и компетенции.

В настоящее время нет достаточно четкого контроля со стороны как законодательных органов, так и вышестоящих федеральных органов исполнительной власти за разработкой нормативных правовых актов управления, которые должны приниматься в силу прямого указания в актах, принятых этими органами. Это ведет к тому, что накапливается количество юридически существующих, но фактически не действующих нормативных правовых актов, так как в них непосредственно не закреплён механизм их реализации, а разработка этого механизма фактически отдана на откуп федеральным органам исполнительной власти, на которые и возлагается обязанность по реализации этих актов.

Действительно, еще в процессе подготовки проекта нормативного правового акта, закона, довольно часто выявляется необходимость в разработке других актов, развивающих и конкретизирующих нормы закона. Поэтому в целях преодоления сложившейся практики юридического формализма нами предлагается подготавливать проекты федеральных нормативных правовых актов пакетом (пакетный принцип).

Разработка федеральных нормативных правовых актов пакетом имеет ряд преимуществ: помогает избежать пробелов и противоречий в законодательстве, способствует большей взаимосвязанности, согласованности правовых актов, обеспечивает единую форму законодательства. Подготовка проектов пакетом также способствует, после их принятия (издания), однозначности понимания правовых норм в процессе правоприменения. При этом отпадает необходимость в издании разъясняющих нормативных правовых актов.

Пакетный принцип является наиболее оптимальным способом разработки более совершенных проектов федеральных нормативных правовых актов, перспективной задачей в сфере нормотворческой деятельности. Учитывая современное состояние нормотворчества в Российской Федерации, на начальном этапе, на наш взгляд, следует приступить к реализации данного принципа на основе одноуровневого подхода.

Это означает, что если в разрабатываемом тексте проекта нормативного правового акта управления федерального органа исполнительной власти имеются нормы, предусматривающие внесение изменений или дополнений в действующие нормативные правовые акты либо их отмену (признание утратившими силу), а также подготовку иных нормативных правовых актов, то следует одновременно с подготовкой проекта основного акта управления осуществлять подготовку проектов таких одноуровневых нормативных правовых актов управления.

После накопления всеми нормотворческими органами определенного опыта от применения пакетного принципа на основе одноуровневого подхода целесообразно перейти к использованию пакетного принципа при подготовке проектов нормативных правовых актов без учета уровней.

Полагаем, что пакетный принцип будет способствовать более качественной и взвешенной работе на стадии подготовки проекта федерального нормативного правового акта управления. Используя этот способ, общественные отношения могут быть более полно регламентированы правовыми нормами, а законодательство существенно освободиться от нередко встречающихся пробелов и коллизий.

Особо следует остановиться на участии в работе по подготовке проекта нормативного правового акта управления представителей научных юридических учреждений и отдельных ученых-юристов. Представляется, что участие ученых-юристов должно состоять не только в обсуждении уже готового проекта, хотя и это чрезвычайно важно, а главным образом, в подготовительных работах по созданию проекта, в составлении и редактировании его текста. К сожалению, в настоящее время к нормотворческой работе ученые-юристы привлекаются недостаточно часто, а самое главное – бессистемно, без учета места и роли того или иного акта в механизме административно-правового регулирования. Не менее важно привлекать к такой работе не только отдельных, наиболее квалифицированных лиц из числа специалистов, а целые коллективы ученых, научно-исследовательские учреждения.

В связи с этим показателен опыт Республики Беларусь, где был создан Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, основными функциями которого являются подготовка проектов нормативных правовых актов и проведение юридической экспертизы проектов законов<sup>41</sup>.

Очевидно, что в Российской Федерации назрела объективная необходимость в создании подобного научного учреждения, который по заявке федеральных органов исполнительной власти осуществлял бы подготовку проектов нормативных правовых актов управления и проведение экспертных исследований. Полагаем, что в подобном учреждении смог бы найти должное применение и возможность реализации опыт, накопленный учеными и практикующими юристами. В дальнейшем на основе сформированной методологической базы, необходимой для обеспечения требуемого уровня обучения, на основе интеллектуального потенциала такого рода учреждения и Министерства юстиции Российской Федерации было бы возможным осуществлять подготовку специалистов, участвующих в разработке проектов, способных на высоком профессиональном уровне разрабатывать проекты нормативных правовых актов. Создание единого центра по подготовке нормативных правовых актов также поспособствует развитию и внедрению в юридическую практику, упоминаемого нами выше пакетного принципа нормотворчества.

На этапе сбора и анализа необходимой информации осуществляется подбор правовых, научных и иных источников информации относительно подлежащей урегулированию сферы общественных отношений, который обеспечит результативность ее анализа и дальнейшей работы специалистов, участвующих в подготовке проекта нормативного правового акта управления.

В процессе работы над проектом нормативного правового акта управления специалистами федерального органа исполнительной власти должны быть изучены относящиеся к теме

проекта законодательство Российской Федерации, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная литература и материалы периодической печати по рассматриваемому вопросу, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились.

Выявление и тщательное изучение всего предшествующего нормативного материала по вопросам, составляющим содержание проектируемого акта, является необходимой предпосылкой высокого юридического качества нормотворчества федеральных органов исполнительной власти. Перед тем как непосредственно приступить к составлению текста проекта, важно отобрать и проанализировать все принятые ранее нормативные акты по рассматриваемому вопросу, все источники, содержащие близкие по смыслу нормы.

Необходимость сбора и изучения существующих в разрабатываемой сфере нормативных актов диктуется также и требованием того, что одновременно с разработкой проекта федерального нормативного правового акта управления должны быть подготовлены предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их частей.

При соблюдении упомянутого условия не будет допущено повторение одних и тех же предписаний в разных актах, несогласованности и противоречия и появится возможность включения в проект проверенных временем норм ранее действовавших актов.

Насколько всесторонне и полно подобрана информация, отвечающая таким требованиям, как объективность, краткость, достоверность, своевременность, оптимальность, настолько эффективно будет ее дальнейшее использование.

Объем необходимой информации зависит от общественной значимости и сложности отношений, которые предполагается урегулировать нормами разрабатываемого нормативного правового акта управления. Объем (массив) собираемого материала, а это статистические, социологические и другие данные о состоянии подлежащей урегулированию сферы общественных отношений; ...результаты изучения действующего законодательства и практики его применения, должен соответствовать характеру и значимости подготавливаемого акта.

Как уже отмечалось, для разработки проекта нормативного правового акта управления требуется разнообразная информация, содержащаяся в действующих и утративших силу правовых актах российского законодательства и зарубежных стран, в научных и иных публикациях. С развитием информатизации и компьютеризацией нормотворческой деятельности важным источником информации становится глобальная информационная система Интернет.

Следует подчеркнуть, что в зависимости от содержания и сложности разрабатываемого нормативного правового акта управления при анализе собранной информации следует активно использовать как общенаучные, так и частнонаучные методы.

На основе анализа собранной информации определяется совместимость и уточняется место будущего федерального нормативного правового акта управления в системе законодательства, противное при подготовке проекта акта без такой увязки может привести к разбалансированности системы законодательства и внутренней противоречивости самого правового акта.

В целях уяснения сути социальной потребности в правовом регулировании общественных отношений по предмету разрабатываемого нормативного правового акта управления, уточнения обоснованности выбора вида нормативного правового акта, концентрации сведений и эффективного их использования по результатам анализа информации необходимо подготавливать аналитическую справку. Для того чтобы избежать противоречий, несогласованности актов, целесообразно подготавливать по каждому проекту перед началом его разработки справку о действующем регулировании по соответствующему вопросу.

На основе теоретических наработок и анализа практики разработки проектов федеральных нормативных правовых актов полагаем возможным предложить примерную структуру и содержание аналитической справки. На наш взгляд, она должна быть небольшой по объему и включать вводную, аналитическую и заключительную части.

Во вводной части необходимо указать федеральный орган исполнительной власти, разрабатывающий правовой акт, предмет регулирования разрабатываемого нормативного правового акта управления, основание полномочий (т. е. приказ (распоряжение), руководителя федерального органа исполнительной власти), ответственного должностного лица или созданной для разработки правового акта рабочей группы (комиссии).

В аналитической части следует изложить систематизированную информацию о фактическом состоянии и тенденциях правового регулирования изучаемого круга общественных отношений, эффективности правового регулирования общественных отношений по предмету проекта нормативного правового акта управления действующим законодательством, с указанием на имеющиеся в нем недостатки (пробелы, противоречия, множественность актов и др.) и допустимые варианты их устранения, возможности и целесообразности полной или частичной инкорпорации в национальное законодательство зарубежных моделей правового регулирования рассматриваемого круга общественных отношений.

Заключительная часть должна содержать: выводы о степени урегулированности изучаемых отношений, обоснованности выбора вида нормативного правового акта управления, информацию о действующих нормативных правовых актах, положения которых (полностью или частично) следует трансформировать в проект разрабатываемого нормативного правового акта управления, а также правовых актах, в которые необходимо будет внести изменения (дополнения) или признать их утратившими силу после принятия федерального нормативного правового акта управления.

В случае если в действующий федеральный нормативный правовой акт управления вносятся изменения (дополнения), а также при малозначительности правовой регламентации (например, при установлении норм технического, организационного, уведомительного характера, в развитие уже существующего нормативного правового акта) возможна подготовка аналитической справки, не содержащей всей перечисленной выше информации, но основные выводы: о состоянии и тенденциях развития подлежащего урегулированию круга общественных отношений, о действующих правовых актах в рассматриваемой сфере жизнедеятельности, о необходимости изменения (дополнения) уже действующих нормативных правовых актов управления, по нашему мнению, должны быть сделаны в любом случае.

При тщательном анализе собранных правовых, научных и иных источников информации, анализе правоприменительной практики уясняется суть социальной потребности в правовом регулировании отношений изучаемой сферы жизнедеятельности общества, формируется «информационный фундамент» разработки текста проекта нормативного правового акта управления.

Практика показывает, какие совершенные, научно обоснованные и организационно безупречные способы и правила ни разрабатывай, как ни формализуй процесс по созданию нормативных правовых актов управления (с целью его согласованности, четкости и унификации), гарантировать, что разработанный в итоге нормативный правовой акт управления будет эффективным и качественным, будет отвечать потребностям общества и государства, будет отвечать всем необходимым требованиям и стандартам нормотворчества – невозможно. Это связано с тем, что формируют нормы права и разрабатывают правовые акты живые люди, со всеми присущими человеку достоинствами и недостатками, своим взглядом на сложившуюся объективную действительность.

Административно-правовые решения и действия могут быть осуществлены по различным основаниям. Чаще всего принятие определенных решений и осуществление действий



является обязанностью федеральных органов исполнительной власти и должностных лиц по закону, которую они должны выполнять систематически. Нормативными правовыми актами устанавливаются компетенционные рамки деятельности министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. Таковы, например, нормы статутных актов о различных федеральных органах исполнительной власти, а также нормы тематических федеральных законов, регулирующих определенную сферу общественной жизни.

Другое основание заложено в природе функций федеральных органов исполнительной власти, когда одни звенья управления и должностные лица обязаны выполнять поручения вышестоящих звеньев или требования других органов и организаций, а также осуществлять административно-правовое регулирование, реагируя на обращения граждан и их объединений.

Третье основание – инициативный выбор вопросов и определение задач, подлежащих разрешению опять же в рамках компетенции. Во всех случаях объем усмотрения будет, естественно, неодинаков.

Полагаем: административное усмотрение есть мотивированный выбор, направленный на принятие правомерных решений и совершение действий управомоченным субъектом в рамках его компетенции для выполнения управленческих и иных задач.

Административное усмотрение условно можно подразделить на следующие элементы: а) правильно понятый публичный интерес и соображение с ним возможных действий и решений в рамках собственных полномочий, – административно-правовое повеление; б) выработка установки и формирование соответствующей мотивации; в) оценка альтернатив юридических действий и решений и обоснование выбора; г) осуществление юридических действий, бездействие (если оно обусловлено уровнем компетентности), принятие решений; д) намерение и воля следовать принятым решениям и действовать в их русле, а также соответствующие поведенческие акты – сообразно требованиям психологии управления.

Рассмотрим через призму административного усмотрения, как соотносится закон с принятыми на его основе и в целях его исполнения федеральными нормативными правовыми актами управления.

Можно выделить следующие формы соотношения закона с нормативным правовым актом управления федерального органа исполнительной власти: 1) установление в законе компетенции федерального органа исполнительной власти, должностных лиц и др.; 2) закрепление нормативных пределов – от и до; 3) принятие решения на основе выбора одного из вариантов, строго фиксированных в норме закона; 4) указание на конкретное действие или акт, который необходимо принять (или принимать); 5) допущение велений на основе оценочных норм и нормативных понятий, а также на основе принципа аналогии права и закона; 6) определение в гипотезе нормы типичных характеристик юридических фактов как оснований действий или решений.

Таков, по нашему мнению, смысл традиционной юридической формулы «на основе и во исполнение закона». Но ее практическое использование в современной российской действительности не может быть признано удовлетворительным, поскольку при провозглашении и закреплении этого важнейшего для нормотворчества принципа деятельности федеральных органов исполнительной власти до сих пор остается неотлаженным сам механизм действия закона.

С сожалением приходится констатировать, что немало федеральных нормативных правовых актов управления принимается вопреки закону. Довольно часто акты федеральных органов исполнительной власти экономического, социального профиля, а также их региональных структур в гораздо большей степени ориентированы не на исполнение соответствующих федеральных законов отраслевого содержания, а на выполнение указов, ведомственных инструкций и указаний.

Нередко допускается превышение ведомственных полномочий, когда в нормативных правовых актах управления даются расширительные или произвольные толкования норм законов или даже содержатся нормативные решения, принятые с превышением компетенции, на ином уровне.

Негативное влияние оказывает и широкое применение в недавнем прошлом в государственном управлении известного принципа «дозволено все, что не запрещено законом». Однако, как правильно было отмечено учеными-юристами, такой принцип не подходит для государственного управления, где должны применяться разрешительный порядок и определение исключительной компетенции органов исполнительной власти.

Исчерпывающий перечень их прав и обязанностей – «можно только то, что прямо разрешено законом» – это принцип, создающий строго законную основу для административного усмотрения. Пока же в регламентации компетенции и функций федеральных органов исполнительной власти, прав и обязанностей должностных лиц много недостатков, необходимо очень точно определять процедурные основания всех видов предусматриваемых в федеральных законах и статутных актах административных решений – принятие: самостоятельное, после согласования, предварительное, совместное. Поэтому полезно установить строгие рамки для дачи устных указаний и способы их фиксации, регистрации и ответственности.

Необходимо отметить, что пробелы в законодательстве порождают такое явление, как деформация административного усмотрения. В сфере государственного управления деформация административного усмотрения особенно остро ощущается, когда материально-административные нормы не сопровождаются административно-процессуальными нормами, когда неполно или неточно определены функции федеральных органов исполнительной власти, полномочия и допускаемые способы их осуществления, а также их взаимоотношения, основания и виды ответственности. Такие недостатки мы видим в статутных актах о федеральных органах исполнительной власти. Например, во всех положениях о федеральных министерствах есть норма о том, что они «взаимодействуют с исполнительными органами субъектов Российской Федерации». Однако как организуется это взаимодействие, каковы функциональные связи, каким образом соотносятся акты этих органов, в правовых актах не закрепляется. В результате каждое министерство и его должностные лица действуют на свое усмотрение.

Итак, административное усмотрение является основанным на праве интеллектуально-волевым импульсом деятельности должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, находящее непосредственное выражение в конкретном правовом акте управления. Динамизм его содержания и оснований применения определяется громадным объемом государственных дел, подвижностью ситуаций, проблем и задач. Гарантией эффективности и демократичности административного усмотрения является обеспечение его законодательной основы и закрепление форм и оснований административного усмотрения.

Итак, чем точнее и полнее сформулированы нормы законов, тем меньше потребность в дополнительных подзаконных регуляторах, которые не должны нарушать установленные федеральными законами режимы деятельности граждан и организаций. Однако в условиях двухуровневого федеративного законодательства это правило не всегда выдерживается. Административное усмотрение и соотношение закона и нормативного правового акта управления остается острой проблемой для всех уровней правового регулирования, и ее решение требует новых усилий и пристального внимания. Решение этой проблемы, точное и юридически грамотное сочетание норм правовых актов управления и норм законов обеспечит согласованное функционирование разных звеньев российской правовой системы.

В этих целях большое значение при разработке федерального нормативного правового акта управления приобретает осуществление специального планирования. По нашему мнению, необходимо проводить как межорганизационное, так и внутриорганизационное планирование. Полагаем необходимым ввести практику закрепления обязанности каждого федераль-

ного органа исполнительной власти по составлению на определенный период плана, по каким вопросам должны быть приняты (изданы) основные нормативные правовые акты управления. При реализации пакетного принципа нормотворчества такое планирование вполне целесообразно и осуществимо.

Также при непосредственной разработке нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти должны составляться внутриорганизационные планы, в которых надлежит указывать, в какие сроки должен быть подготовлен каждый из них, какое должностное лицо, структурное подразделение или орган непосредственно отвечает за своевременную подготовку проекта того или иного акта.

Планирование нормотворческой работы федеральных органов исполнительной власти создаст благоприятные условия для систематизации и совершенствования российского законодательства.

Выводы по параграфу:

- процесс создания федеральных нормативных правовых актов управления характеризуется своего рода цикличностью;
- нормотворческая деятельность по принятию федеральных нормативных правовых актов управления состоит из необходимых, последовательно осуществляемых, организационно обособленных и тесно связанных между собой действий субъектов нормотворчества – этапов. Каждый этап занимает определенное место в процессе нормотворчества, нарушение последовательности этапов существенным образом влияет на его эффективность и своевременность;
- в нормотворческом процессе по принятию федеральных нормативных правовых актов управления каждый его этап организационно обособлен и представляет определенный порядок осуществления юридически значимых, свойственных только данному этапу действий, однако отдельные этапы имеют относительно общие признаки, по которым их можно объединить в три отдельные группы: 1) организационно-подготовительные этапы; 2) этапы формирования текста проекта акта; 3) этапы издания федерального нормативного правового акта управления;
- этапы производства по принятию федеральных нормативных правовых актов управления отличаются по средствам и формам их осуществления, каждому этапу свойственен свой, достаточно специфический инструментарий деятельности, используемый в целях реализации специфических целей и задач, возложенных на конкретный этап производства;
- в целях уяснения сути социальной потребности в правовом регулировании общественных отношений по предмету разрабатываемого нормативного правового акта управления, уточнения обоснованности выбора вида нормативного правового акта, концентрации сведений и эффективного их использования по результатам анализа информации необходимо подготавливать аналитическую справку, которая должна быть небольшой по объему и включать, как правило, вводную, аналитическую и заключительную части;
- в качестве одного из средств предупреждения возникновения пробелов и противоречий в нормотворчестве федеральных органов исполнительной власти предлагается подготавливать проекты федеральных нормативных правовых актов управления пакетом (пакетный принцип), суть которого заключается в одновременной подготовке федеральным органом исполнительной власти проекта как основного, так и развивающего, дополняющего основной правовой акт, – дополнительного нормативного правового акта управления (одноуровневый подход) либо подготовка проекта основного и дополнительного правового акта разными государственными органами (без учета уровней);
- в ходе нормотворческой деятельности по принятию федеральных нормативных правовых актов управления федеральные органы исполнительной власти должны осуществлять специальное планирование дихотомического строя, включающее: планирование нормотворческой деятельности федерального органа исполнительной власти и планирование непосредственно при разработке проекта (с разделением по этапам производства);

– при осуществлении нормотворчества федеральные органы исполнительной власти должны активно привлекать представителей научных юридических учреждений и отдельных ученых-юристов, при этом участие последних не должно ограничиваться только обсуждением уже готового проекта, а должно состоять и в подготовительных работах по созданию проекта, в составлении и редактировании его текста; опираясь на зарубежный опыт, предлагается создание государственного научного учреждения – Федерального центра законопроектной деятельности, который сможет по заявке федерального органа исполнительной власти осуществлять подготовку проектов нормативных правовых актов управления и проведение экспертных исследований;

– необходимым элементом подзаконного нормотворчества, который закладывается в проект закона, а также проявляется в процессе его реализации, является административное усмотрение. Закрепление форм и оснований административного усмотрения, обеспечение его законодательной основы является гарантией эффективности, демократичности и законности производства по принятию федеральных нормативных правовых актов управления.

#### **§ 5. Формирование текста проекта федерального нормативного правового акта**

Информационная основа, сформированная на этапе сбора и анализа необходимых материалов и информации, создает возможность обеспечения максимального учета факторов, влияющих на эффективность правового регулирования рассматриваемых общественных отношений на этапах формирования текста проекта нормативного правового акта управления. На данных этапах нормотворческой деятельности по принятию федеральных нормативных правовых актов управления, начиная с разработки концепции и заканчивая предоставлением проекта для издания в компетентный орган (должностному лицу), происходит формирование текста проекта, его структурных элементов, содержащих правовые нормы.

Рассмотрим следующий этап нормотворческой деятельности по принятию федеральных нормативных правовых актов управления – разработку концепции нормативного правового акта управления.

После подготовки аналитической справки на этапе сбора и анализа необходимой информации, при подготовке значительного по объему или наиболее значимого по степени важности нормативного правового акта управления осуществляется разработка концепции проекта акта управления. Именно с концепцией связан познавательный аспект разработки акта.

В концепции концентрируются основные подходы и направления, определяются предмет и цели правового регулирования, предполагаемые последствия применения проектируемых норм. Здесь же отмечаются недостатки действующего правового регулирования, дается оценка возможных правовых альтернатив и методов решения конкретной правовой задачи, приводится примерная структура проекта. В концепции также определяется иерархический уровень разрабатываемого федерального нормативного правового акта управления, определяется его вид, который, как правило, зависит от того, к компетенции какого федерального органа исполнительной власти относятся вопросы, решаемые этим правовым актом, а также от характера этих вопросов. Однако иногда значимость для общественных отношений предопределяет иной уровень регулирования, нежели это вытекает из существующего распределения компетенции органов государственной власти.

В настоящее время законодательством предусмотрены следующие виды нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения.

Этот перечень закрытый и не подлежит расширительному толкованию. Также установлено, что не допускается издание нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в виде писем и телеграмм.

Вместе с тем, несмотря на такое четкое и безальтернативное закрепление в законодательстве специальных видов нормативных правовых актов управления федеральных органов

исполнительной власти, на сегодняшний день многие ненормативные по своей юридической природе акты-документы федеральных органов исполнительной власти содержат нормы права, например, письма ФАС России, и самое поразительное, что такая практика признается и допускается Министерством юстиции РФ.

Разработать концепцию проекта нормативного акта – значит раскрыть общий замысел, основные идеи, дать обобщающую характеристику и план будущего акта. Она должна содержать ясный ответ на вопросы о целесообразности издания конкретного акта и о том, каким в своих главных чертах он должен быть.

Следует отметить, что отношения по разработке концепции проекта нормативного правового акта управления в настоящее время отечественным законодательством не урегулированы. Составление концепции нормативного правового акта управления не предусмотрено ни в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, ни в Разъяснениях о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, ни каким-либо иным правовым актом. Вместе с тем мы считаем, что обязательность разработки концепции проекта должна быть установлена и закреплена законодательно, соответствующим нормативным актом. В законодательстве также должны найти отражение основные требования, предъявляемые к содержанию концепции проекта нормативного правового акта управления, требования к ее форме, а также установлено лицо, осуществляющее ее разработку<sup>42</sup>.

Представляется, что подготовку концепции должны производить специалисты, осуществляющие разработку нормативного акта управления федерального органа исполнительной власти, которым распоряжением руководителя этого органа поручена непосредственная разработка нормативного правового акта управления, до начала составления текста проекта. Вместе с тем в ряде случаев разработка проекта нормативного правового акта управления осуществляется в соответствии с решением вышестоящих органов государственной власти (должностных лиц) по их поручению, в таких случаях концепцию акта должны разрабатывать специалисты этих вышестоящих органов государственной власти (должностных лиц). В любом случае перед составлением текста проекта нормативного правового акта управления концепция должна быть разработана.

Следует обратить внимание на принципиальное положение, согласно которому концепция отличается от проекта тем, что она не содержит предполагаемого текста нормативного правового акта управления, а лишь отвечает на вопрос, каким должен быть данный правовой акт.

В концепции важно ясно и четко поставить и сформулировать цели, которые предполагается достичь с помощью разрабатываемого проекта федерального нормативного правового акта управления. Сначала формулируется основная цель будущего правового акта, обусловленная темой проекта и причинами его подготовки, а затем определяются вспомогательные цели, взаимосвязанные и подчиненные основной, направленные на решение отдельных вопросов.

При разработке концепции следует использовать результаты научных исследований, предложения ученых, накопленный практический опыт.

Приоритетными, с нашей точки зрения, могут быть такие виды информации, как научные публикации по совершенствованию законодательства в соответствующей области, аналитические обзоры действующих нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере правового регулирования, информация об имеющемся зарубежном опыте, данные социологических исследований и т. д.

Основываясь на знаниях юридической науки и практике разработки нормативных правовых актов управления, мы пришли к выводу, что по форме концепция проекта федерального нормативного правового акта управления должна иметь следующие реквизиты: название документа, с включением наименования разрабатываемого правового акта (отражает предмет

и основное содержание концепции), дату и место подготовки, наименование структурного подразделения федерального органа исполнительной власти, подпись уполномоченного лица. По структуре концепцию следует делить на вводную, основную и заключительную части.

Во вводной части концепции необходимо указать основания подготовки проекта, а также сформулировать цели, которые предполагается достичь с помощью разрабатываемого проекта нормативного правового акта управления.

В основной части концепции необходимо изложить краткую обзорную информацию о фактическом состоянии и тенденциях правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений. Также следует отразить результаты анализа эффективности действующего законодательства в данной области с указанием на имеющиеся в нем недостатки (пробелы, противоречия и т. п.) и возможные варианты их устранения. Кроме того, в данной части должны найти отражение результаты сравнительного анализа правового регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений в иностранных государствах (в случае необходимости). Также следует дать оценку возможных правовых альтернатив, указать место будущего федерального нормативного правового акта управления в системе законодательства, а также примерную структуру акта управления.

В заключительной части концепции необходимо сделать выводы о необходимости правового регулирования рассматриваемых отношений и указать пути решения конкретной правовой задачи.

В рамках концепции федерального нормативного правового акта управления большое значение имеет набор понятий, которые предполагается использовать при составлении текста правового акта. Это касается прежде всего научно-юридических понятий, выработанных правовой наукой и необходимых для правильного построения нормативного правового акта. Их недооценка и игнорирование необратимо ведут к ошибкам и юридическим противоречиям. Особенно осторожно и юридически грамотно следует применять конституционные понятия, не допуская произвольных отступлений от них.

Вместе с концепцией также разрабатывается и примерная структура федерального нормативного правового акта управления, которая является частью концепции. Элементы структуры правового акта (разделы, пункты и т. д.) должны быть подчинены целям, которые предполагается достичь в результате его разработки и принятия, так как только стройная, логически последовательная структура акта обеспечивает упорядоченное распределение правового материала, помогает быстро ориентироваться в его содержании, способствует правильному пониманию и применению положений нормативного правового акта управления.

Таким образом, концепция проекта федерального нормативного правового акта управления – это аналитическая нормативная модель с вариантами правового регулирования, с примерной структурой акта, его связями с другими актами, возможными последствиями и оценкой эффективности действия. Нередко встречающаяся в практике нормотворчества замена концепции нормативного правового акта всякого рода пояснительными записками и тому подобным, внешне упрощает процесс нормотворчества, но на деле лишь обесценивает его.

Составление текста проекта нормативного правового акта управления является следующим этапом производства по принятию федеральных нормативных правовых актов управления. Составление текста проекта федерального нормативного правового акта управления – творческая и кропотливая работа, которая должна отвечать потребностям общества и государства и содержать правовые нормы, обеспечивающие механизм реализации подлежащих регулированию общественных отношений является использование не только специальных юридических знаний, но и применение определенных средств, приемов выражения и внешнего словесно-документального изложения нормативных правовых актов.

При этом юридическая техника, по нашему мнению, представляет собой совокупность приемов и нематериальных средств, используемых в соответствии с принятыми правилами при

формировании текста нормативного правового акта для обеспечения его высокого качества и эффективности. Таким образом, в составе юридической техники можно выделить технические средства и технические приемы.

Применение тех или иных средств и приемов юридической техники происходит не хаотично, а в соответствии с определенными правилами, так как именно правила обеспечивают целесообразность использования тех или иных средств и приемов.

*Правило* – это положение, в котором отражена закономерность, постоянное соотношение каких-нибудь явлений.

Юридическая техника объединяет в себе большое количество различных правил. Так, с точки зрения отношения к какой-либо среде все правила можно объединить в следующие группы:

- 1) правила русского языка;
- 2) правила логики;
- 3) правила по работе с реквизитами;
- 4) правила делопроизводства.

Правила, кроме того, можно подразделить на а) установленные нормативно и б) не установленные нормативно.

Рассмотрим выделенные нами группы правил юридической техники подробнее.

1. *Правила русского языка*. Не все правила русского языка имеют одинаковое значение для юридической речи, а лишь те, которые применимы в деловом стиле.

Одно из важнейших требований к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти – они должны быть написаны чистым литературным языком при соблюдении всех общепринятых грамматических правил. Никакие отступления от общепринятых литературных форм во избежание будущих недоразумений не допускаются:

- а) стремление к лаконичности, краткости формулировок (эта особенность называется специалистами принципом экономии правового текста);
- б) стремление к максимальной ясности и точности текста;
- в) наличие развитого терминологического аппарата;
- г) широкое употребление модальных слов и словосочетаний («вправе», «должен», «обязан» и т. д.);
- д) известный консерватизм, приверженность к использованию устоявшихся и апробированных слов и словосочетаний;
- е) сухость, стремление к снижению экспрессии;
- ж) приверженность к использованию языковых шаблонов, устойчивых выражений, клише;
- з) абсолютное преобладание повествовательных предложений, практически полное отсутствие предложений вопросительных и восклицательных.

При изложении текста федерального нормативного правового акта управления также следует строго соблюдать языковые запреты: избегать использования метафор и образных выражений, архаизмов и диалектизмов, иностранных слов и терминов, упрощений и условных словосочетаний.

Предписания лучше выражать посредством долженствующе-предписывающего и констатирующе-предписывающего способов.

Таким образом, особенностью текстов, выполненных по правилам официально-делового стиля, является то, что они рассчитаны на неукоснительное и точное соблюдение предписаний, содержащихся в таких актах, со стороны тех лиц, кому они адресованы.

Возможность использования в тексте акта того или иного слова определяют лексические нормы. Одно из важных мест здесь занимает использование и изучение терминологии, применяющейся при составлении текста нормативного правового акта управления.

Компактность и четкость изложения актов федеральных органов исполнительной власти, их доходчивость во многом зависят от применяемой в законодательстве терминологии, от ее точности и единообразия. Но не всякое слово, употребленное в правовом акте, является термином. Термин можно определить как слово или состоящее из нескольких слов выражение, которое обозначает строго определенное понятие, ограниченное точными пределами и твердыми рамками. Неправильное и неточное употребление терминов способно привести к неясности и неточности нормативного правового акта управления.

Можно выделить несколько видов терминов, употребляемых в правовых актах управления. Первые из них – общеупотребляемые термины. Они заимствуются из бытового языка и употребляются в своем общепринятом значении и никакого специального смысла не имеют.

Вторые – специальные юридические термины, которые вырабатываются правовой наукой и создаются в процессе нормотворчества (например, «судимость», «неустойка», «неоднократность» и др.).

В нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти конкретного назначения часто используются специальные термины, заимствованные из различных областей техники, науки и искусства, а также разного рода профессионализмы, представляющие собой третий вид терминов. В юридической науке за ними закрепилось название «технические термины» (например, «эмбрион», «воздушные ворота» и др.).

При составлении текста федерального нормативного правового акта управления зачастую очень сложно обойтись без специальных юридических и технических терминов, так как акты этого вида регулируют множество различных сфер общественной жизни, а их применение в каждой области имеет свои особенности. Термины способствуют более четкому, краткому и конкретному изложению нормативных предписаний и тем самым способствуют их лучшему пониманию и правильному применению. Конечно, использование специальных терминов несколько затрудняет доступность нормативных правовых актов управления, однако точность, компактность; например, термин «эмбрион» используется в Приказе Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 31 марта 2005 г. № 373 «О совершенствовании системы эпидемиологического надзора и контроля за гриппом и острыми респираторными вирусными инфекциями»<sup>43</sup> конкретность и полнота юридических формулировок, так необходимая в юриспруденции, может быть достигнута лишь с их помощью.

Употреблять специальные термины следует весьма осторожно и лишь в пределах объективной необходимости, не перегружая ими правовые акты.

Важно стремиться к единству употребления терминов, т. е. один термин должен неуклонно и последовательно применяться во всем тексте правового акта федерального органа исполнительной власти при обозначении одного и того же понятия. Это требование необходимо сохранять и при внесении в нормативные правовые акты управления изменений и дополнений.

Практика показывает, что использование одних и тех же терминов в различных нормативных правовых актах в разных значениях приводит к трудностям в правоприменении. Полагаем, что решение данной проблемы возможно при проведении терминологической экспертизы, в ходе которой выявляются случаи несоответствия используемых в проекте нормативного правового акта управления терминов, действующей терминологии законодательства.

Важным разделом юридической техники являются правила логики.

Очевидно, что субъект нормотворческой деятельности должен владеть законами диалектической и формальной логики, правилами оперирования понятиями, суждениями. Представляется бесспорным тезис о необходимости использования правил формальной логики в нормотворческом процессе. В частности, правильное применение закона тождеств позволяет



избегать полисемии (многозначности) и других нарушений. Не менее важен логический закон непротиворечия, закон исключенного третьего, закон достаточного основания.

2. *Проблемы реквизитов* в теории юридической техники исследовались крайне мало и в большей степени касались реквизитов законодательных актов.

Под реквизитом понимаются обязательные признаки, установленные законом или распорядительными положениями для отдельных видов документов обязательный информационный элемент, присущий тому или иному виду письменного документа; данные, которые должны содержаться в акте или в ином документе для признания его действительным.

По нашему мнению, под реквизитами нормативных правовых актов управления следует понимать обязательный информационный элемент, присущий тому или иному виду письменного документа.

Мы разделяем мнение С. С. Алексеева, утверждающего, что каждый документ должен иметь такие внешние реквизиты, которые свидетельствовали бы о его официальном характере, отражали его содержание, юридическую силу, место и дату издания.

Действительно, лишь наличие в правовом акте необходимых и обязательных реквизитов делает его официальным документом, наделенным юридической силой. И, соответственно, отсутствие одного единственного реквизита или его неправильное оформление может лишить правовой акт его юридической силы, так как он может быть признан дефектным, недействительным.

Реквизиты отдельных федеральных нормативных правовых актов управления в той или иной мере регламентируются правилами, инструкциями, государственными стандартами.

Выделяются следующие группы реквизитов:

1. Реквизиты удостоверения: подпись, гриф утверждения, гриф согласования, визы, печать и др.

2. Реквизиты авторства: наименование министерства или ведомства, код организации, место составления или издания и др.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.