

УДК 342.5

*Аксенов А.А.,*

*студент 2МЗЮ курса факультета права и управления*

*Владимирского юридического института*

*Федеральной службы исполнения наказаний*

*Россия, г. Владимир*

*Научный руководитель: Зыков Д.А., заведующий кафедрой*

*публично-правовых дисциплин факультета права и управления*

*Владимирского юридического института Федеральной службы*

*исполнения наказаний*

*Россия, г. Владимир*

## **ПРОБЛЕМЫ НОРМОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

*Аннотация:* в статье автор рассматривает проблемы нормотворческого процесса. Анализируя правоприменительную практику, автор выделяет целый ряд ошибок, допускаемых при принятии нормативных актов органами внутренних дел. В статье отмечаются недостатки и пути их решения при осуществлении нормотворческой деятельности органами внутренних дел.

*Ключевые слова:* нормотворчество, нормотворческая деятельность, нормотворчество в правоохранительных органах, МВД, юридические нормы.

## PROBLEMS OF THE RULE-MAKING PROCESS IN THE LAW ENFORCEMENT SPHERE

***Abstract:** in the article, the author examines the problems of the rule-making process. Analyzing law enforcement practice, the author identifies a number of mistakes made when adopting regulations by internal affairs bodies. The article highlights the shortcomings and ways to solve them in the implementation of rule-making activities by the internal affairs bodies.*

***Keywords:** rule-making, rule-making activity, rule-making in law enforcement agencies, the Ministry of Internal Affairs, legal norms.*

В настоящее время качество законодательства в сфере правоохранительной деятельности не соответствует современным требованиям. В нем присутствует много дублирующих, бланкетных норм, норм, которые противоречат друг другу. Необходимо также отметить, что механизм правового мониторинга практически не используется и не отлажен. Нет критериев оценки эффективности принятых нормативных актов.

Все это препятствует своевременному реагированию на возникающие вновь потребности в правовом регулировании жизни государства и общества.

Несовершенство законодательства, как правило, объясняют законотворческими ошибками, под которыми понимают «результат несоблюдения законодательными органами требований, стандартов и правил в сфере разработки нормативно-правовых актов» [1, с.157].

На процесс принятия качественных нормативно-правовых актов существенное влияние оказывает развитие науки и научные исследования. Здесь интересной представляется мнение В. М. Сырых в нормативно-познавательной деятельности выделяет две стадии: процесс познания объективных закономерностей и подготовку проекта нормативно-правового акта. Авторы пишут, что «Первая стадия не входит в состав правотворческого

процесса, но является очень важным этапом формирования права» [2, с.144].

Законодатель не проводит самостоятельных исследований, которые были бы направлены на выявление объективных закономерностей. Он использует уже имеющиеся знания и сведения.

Законодатель объединяет имеющиеся знания и сведения в проект нормативного акта, то есть уровень закона никак не может быть выше уровня имеющихся на момент его принятия теоретических познаний. Если наукой позже будут выявлены новые существующие закономерности, которые потребуют внесения изменений в законодательство, то такие не соответствующие новым потребностям нормы нельзя будет назвать законотворческими ошибками. Здесь неэффективное правовое регулирование будет вызвано недоработанностью научных знаний, их дискуссионностью.

Законотворческие ошибки следует относить к иной области познавательной деятельности. Они обуславливаются упущениями и недостатками, которые появились на стадии проектирования правовых норм. «Результаты проектирования норм права должны соответствовать положениям законодательства, нормам международного права, правилам логики, юридической техники и грамматики» [3, с.32].

Юридическая техника – это сложная система требований к официальным документам, к их структуре, содержанию, связан норм внутри нормативного акта, стилю изложения закона, с иными законодательными актами. Если законодатель отступит от правил логики, русского языка и юридической техники, то при подготовке проекта закона появятся законотворческие ошибки, порождающие пробелы законодательства, противоречия правовых норм, непонятные предписания закона.

Для обеспечения качества нормативных актов необходимо также соблюдать принципы формальной логики для обеспечения развития мысли законодателя, избежания логических ошибок в тексте нормативного акта, правильного использования терминов и определений.

Серьезный недостаток правовых норм, действующих в настоящее время, заключается в их несоответствии нормам международного права, международным стандартам в области прав и свобод человека. Также можно отметить и такой недостаток, как «неправильный выбор формы документа законодателем, неверный выбор юридической конструкции нормативного акта. В ведомственных нормативных актах обычно отсутствует механизм реализации содержащихся в них правил, инструкций, регламентов» [4, 215].

Можно сделать вывод, что к нормотворческим ошибкам следует относить такие отступления законодателя от логики, техники либо грамматики, которые снижают качество нормативного акта, затрудняют его понимание и толкование, препятствуют реализации его положений.

Наиболее часто допускаются юридические ошибки, которые являются следствием нарушения правил юридической техники. Правила юридической техники должны соблюдаться на всех стадиях процесса нормотворчества. К юридическим ошибкам можно отнести: «ошибки проектирования механизма правового регулирования, излишняя нормативность, коллизии между нормами законов, пробелы правового регулирования. Такие ошибки присутствуют как в федеральном, так и в ведомственном нормотворчестве» [5, с.135].

Юридические ошибки не вытекают из текста самого закона, они могут быть выявлены только в процессе применения норм права, исполнения закона. Их почти невозможно обнаружить при разработке проекта законодательного акта, так как они основываются на предположениях законодателя и не обосновываются какой-либо эмпирической базой.

Избежать юридических ошибок можно, если направлять проекты законов на научную экспертизу, использовать социологические методы исследований, проводить прогнозирование необходимости данного закона.

При принятии нормативных актов правоохранительными органами, например, МВД РФ, необходимо выяснить мнение иных государственных

органов и ведомств относительно содержащихся в них норм. Кроме того, при необходимости МВД РФ публикует проект нормативного акта в средствах массовой информации, проводит опрос населения по отдельным вопросам. После проект выносится на обсуждение Экспертного совета Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам нормотворческой работы.

Очень распространенной в настоящее время является ошибка, которая заключается в наличии в нормативных актах декларативных норм, которые не могут применяться к конкретным правоотношениям. «В таком случае разрываются системные связи между нормами права, появляются пробелы правового регулирования, появляются ситуации, когда граждане не могут реализовать предоставленное им законом право» [6, с.76].

За последнее время в российском законодательстве стала нарастать тенденция обесценивания норм. Нормы сейчас зачастую воспроизводятся механически, произвольно толкуются, применяются с определенными отступлениями от их смысла или вообще не реализуются. В большей степени сказанное касается устанавливающих ответственность норм. В законодательных актах указывается, что «Виновные лица несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации». При этом данное положение никак не конкретизируется применительно к закону и регулируемым им правоотношениям.

Дублирование норм права нарушает принцип экономии норм при изложении правовых предписаний. Это увеличивает объем нормативно-правовых актов, делает более трудным поиск нужных норм, усложняет деятельность правоприменителя.

Закон является официальным документом. Он должен отличаться своеобразным стилем, который должен обеспечивать ясное и точное закрепление воли законодателя в форме предписаний, обязательных для всех субъектов. Текст закона не должен объяснять или доказывать, он должен властно обязывать субъектов вести себя определенным образом.

Но, стиль закона является не просто расстановкой букв и подбором слов, которые должны составлять предписания. Закон должен являться четким, не допускать двусмысленности его понимания, многозначности трактования его терминов и понятий. «Законодательные предписания не должны являться обтекаемыми или абстрактными. Таким же требованиям должен соответствовать и проект закона или иного нормативного акта» [7, с.58].

Недостатком нормативных актов сейчас является наличие в них фактографических ошибок. Указанный вид ошибок характеризуют следующие признаки:

- неточности в указании реквизитов нормативного акта.
- ссылки на недействующие законы либо их отдельные нормы.
- ссылки на те законы, которые не имеют отношения к исходному закону и предмету его регулирования.

Встречается такая ситуация, когда «В законе указано официальное наименование органа государственной власти, который уже упразднен либо реорганизован. В таком случае в закон необходимо внести соответствующие изменения» [8, 348].

Еще одним видом ошибок являются логические ошибки. Они могут появиться в тексте нормативного акта в случае, если не были соблюдены принципы и законы формальной логики. Если необходимо подготовить проект закона, недостаточно мыслить четко и ясно, необходимо знать приемы формальной логики для обеспечения правильного построения нормативного акта и норм внутри него. Это в первую очередь касается использования понятий, терминов, определений, последовательности изложения норм и формирования частей нормативного акта.

Сейчас отступления от принципа формальной логики – явление нередкое.

К наиболее распространенным логическим ошибкам здесь относятся:

- логические противоречия;
- нарушение соразмерности определения понятий;
- использование понятий не в соответствии с их общепринятым значением;
- определение неизвестного через неизвестное;
- тавтология.

В результате допущения логических ошибок нормативное предписание станет двусмысленным, неопределенным, расплывчатым.

Ошибки законодательства могут быть выявлены только после принятия закона и применения его норм. После выявления в процессе применения норм ошибок они устраняются путем внесения изменений и дополнений в нормативный акт.

Причины допущения законодательских ошибок можно разделить на субъективные и объективные.

Объективными причинами можно считать происходящие в правовой системе России изменения, связанные с ними пробелы в научных исследованиях, необходимость обновления либо создания законодательства, недостаточная правовая культура у населения и даже у участников законодательского процесса.

«В числе субъективных причин можно выделить поспешность при рассмотрении и принятии законов, нарушение технологии их принятия, нечеткая регламентация процесса законодательства, незнание многими участниками процесса нормотворчества норм права, методики законодательства, юридической техники, русского языка» [7, 60].

Указанные выше ошибки, допускаемые в законодательском процессе, не составляют их исчерпывающий список. Может иметься еще много различных ошибок. Все сказанное выше говорит о том, что повышение качества нормативных актов является важной задачей науки и практики. Обеспечение

качества нормативных актов необходимо для создания эффективной системы правовых норм, которые будут обеспечивать стабильность и порядок в обществе.

Между тем, кроме обозначенных выше общих ошибок нормотворческого процесса существуют и специфические ошибки, присущие нормотворчеству правоохранительных органов. Рассмотрим их на примере МВД РФ, так как это основной государственный орган, который осуществляет правоохранительную деятельность.

«Порядок подготовки нормативных правовых актов в системе МВД России урегулирован приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» [9], который поэтапно регламентирует подготовку ведомственных правовых актов.

На каждой из стадий их подготовки и оформления можно отметить следующие наиболее часто встречающиеся недостатки:

1. При разработке концепции проекта ведомственного правового акта отмечается отсутствие консолидированного решения в отношении подготавливаемого проекта (как следствие – избирательность положений проекта в пользу одних подразделений и в ущерб деятельности других подразделений). Кроме того, может быть ошибочно установлен круг субъектов, на которых направлен предмет регламентирования и предмет нормативной регламентации. Прослеживаются нечеткая, противоречивая формулировка целей проекта; неверно определенные пути достижения правовых целей; несогласованность проекта с принципами, нормами и тенденциями законодательства.

2. Нередко страдает и логика проекта ведомственного правового акта: несоблюдение принципов и правил формальной логики при подготовке проектов; противоречивость (коллизийность), отсутствие системности и внутренней согласованности проекта; использование алогизмов,

дублирование смысла уже имеющихся норм. «Достаточно распространенным дефектом выступает тавтология, то есть повторение или двойное употребление в тексте близких по смыслу синонимов без оправданной необходимости» [10, с.59].

3. При формулировании правовых предписаний проекта ведомственного правового акта встречаются следующие недостатки: произвольное использование юридических понятий и терминов; неконкретность, избыточность правовых предписаний; неопределенный характер формулировки, который порождает неоднозначность правоприменительной практики; отсутствие дифференцированного подхода к используемым понятиям; несоответствие определений одного и того же понятия; использование устаревших понятий, а также не утвердившихся как в юридической науке, так и на практике терминов; информационная избыточность; отсутствие понятийной согласованности между понятиями различных отраслей законодательства и (или) между понятиями законодательства и общераспространёнными (социальными) понятиями и отсутствие расшифровки специфических терминов; наличие дублирования и неточность понятий.

4. При включении в проект ведомственного правового акта отдельных словообразований использование словосочетаний, правовое содержание которых не определено (например, «повышенное внимание»); употребление конструкций, не выражающих управленческую волю в явном виде (вместо конструкции «субъект обязан», «субъект должен» используется «субъект делает»); применение оценочных понятий, характеризующихся употреблением наречий и прилагательных типа «разумный», «добросовестно», «качественно», «полезный».

5. Во многих случаях страдает и язык проекта ведомственного правового акта, поскольку допускаются синтаксические, грамматические, орфографические, фактографические погрешности. Например, по результатам

выборочной проверки приказов, изданных в проверенных территориальных органах МВД России на районном уровне, отмечено низкое качество их правовых экспертиз (в приказах имеются множественные юридико-технические, синтаксические, грамматические ошибки; используемая терминология не согласуется с нормативными правовыми актами).

Встречаются и отступления от официального языка нормотворчества – функционального стиля литературного языка, обыкновенные нарушения норм русского языка. Авторами применяются сложные грамматические конструкции, не всегда к месту употребляются причастные и деепричастные обороты, используются сложноподчинённые предложения. «Некоторые проекты ведомственных нормативных правовых актов не обходятся без употребления метафор и образных выражений, использования архаизмов, диалектизмов, жаргонизмов, иностранных слов и терминов» [11, с.172].

6. Присутствуют недостатки и в структуре (графике) текста проекта ведомственного правового акта:

- непоследовательность в изложении материала;
- значительная насыщенность проекта математическими выкладками, цифровыми диаграммами и формулами свидетельствует о существовании опасности принципиальной невозможности «перевода» регламентируемой деятельности на юридический язык;
- несоответствие вносимых изменений текстам изменяемых правовых актов; отступление от унифицированных схем-шаблонов, предусмотренных для конкретной юридической конструкции;
- несоблюдение требований, предъявляемых к преамбулам и реквизитам локального нормативного акта; несоответствие наименования разделов статусных документов содержанию [13, с. 32].

7. При оформлении текста проекта ведомственного правового акта допускается наибольшее количество ошибок и несоответствий: несоблюдение требований, предъявляемых к оформлению сносок и примечаний; отсутствие

или неправильное указание нормативных правовых актов, на которые делается ссылка в проекте; разработка ведомственного правового акта на основе нормативного правового акта, утратившего юридическую силу. «Так, в статусных документах допускаются ссылки на недействующий Закон Российской Федерации «О милиции» [13, с.143].

Допускаются погрешности в виде:

- неправильного написания названий органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, подразделений системы МВД России, упоминаемых в проекте (при упоминании в проекте органов и организаций, не имеющих официально установленных наименований, правильность написания их наименований устанавливается по статусным документам данных органов и организаций);

- неверного написания дат (при этом обращается внимание на то, что форматы написания дат в качестве определения промежутка времени и даты в качестве части реквизита правового акта различны);

- несоблюдения установленных шрифтов и их размеров, а также размеров, определенных для текстового поля документа; неправильного оформления приложений к проекту (если в тексте проекта приводятся таблицы, графики, образцы документов, бланки, то они должны помещаться в приложениях к проекту, а в тексте правового акта делаются ссылки на них);

- использования различных наименований одного и того же термина (например, «нормативно-правовой акт» и в этом же документе «нормативный акт»). Допускается громоздкость наименования правового акта, содержащего несколько искусственно связываемых предложений, не позволяющих сразу и точно определить предмет регламентации.

8. Формальный подход к согласованию ведомственного правового акта заинтересованными службами (совпадение времени согласования большого по объему ведомственного правового акта с заинтересованными подразделениями и подписание его начальником). Отсутствие согласований с

заинтересованными службами и подразделениями. В Обзоре основных результатов правовой работы в системе МВД РФ за 2014 г. отмечены «Факты подписания приказов, не прошедших правовую экспертизу (МВД по Республике Калмыкия, УМВД России по Владимирской области)» [8, с.61].

Кроме того, можно отметить и другие проблемы в нормотворчестве органов внутренних дел.

Во-первых, нередко ведомственные правовые акты содержат в себе не только нормативное предписание, но и нормы индивидуального регулирования. Например, при издании локального приказа о списании материальных ценностей пофамильно перечисляется состав комиссии, что является индивидуальным предписанием; кроме того, указывается время проведения списания, например, конец года, что является нормой права. Следовательно, такие ведомственные акты по своей сущности являются, скорее, индивидуальными, чем нормативными.

Нарушение правил юридической техники в данном случае влечет за собой трудность в определении норм права. «В связи с этим такой акт может быть отнесен к числу ненормативных и не подлежит систематизации» [13, с.144].

Во-вторых, нормы права ведомственных правовых актов (приказов, инструкций, директив) территориальных органов МВД России нередко дублируют положения федерального законодательства. Тем самым нарушается такой основополагающий принцип юридической техники, как экономия норм и недопущение повторов. Следовательно, увеличивается объем действующего правового регулирования, а работа правоприменителя по поиску необходимых норм усложняется.

Дублирование норм федерального законодательства в ведомственном нормотворчестве происходит в целях доведения отдельных положений непосредственно до исполнителей. «Если исходить из фундаментальных положений теории государства и права, то нормативным правовым актом

признается лишь тот документ, который устанавливает, отменяет или изменяет нормы права» [14, с. 129].

В-третьих, ведомственные правовые акты иногда излишне детализируют порядок действия сотрудников, что сказывается на эффективности их деятельности (сотрудник органов внутренних дел не автоматический механизм по выполнению определенных действий, а лицо, обладающее волей, сознанием, определенными способностями, в том числе творческими). В связи с тем, что деятельность сотрудников органов внутренних дел жестко регламентирована, он лишен возможности применить свои способности на практике. Максимально же детализирована деятельность сотрудников органов внутренних дел в положениях должностных регламентов.

В-четвертых, часть ведомственных правовых актов системы МВД России содержит в себе декларативные и дефиниционные нормы права, которые не соответствуют правилам (требованиям) юридической техники: в них не отражаются основные признаки явления; определения содержат в себе повтор отдельных терминов, например, «Дисциплинарная ответственность – это ответственность ...» [15, с. 57].

Безусловно, большинство существующих проблем и недостатков в нормотворчестве, в том числе ведомственном, обусловлены рядом причин как объективного, так и субъективного характера.

#### **Использованные источники:**

1. Черников В.В. Нормотворческая функция МВД России / В.В. Черников // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2016. – № 5. – С. 157.

2. Сырых В. М. Правотворчество в РФ. Проблемы теории и практики: сборник научных статей. / В.М. Сырых, Материалы научно-практической

конференции / ред. Сырых В.М., Занина М.А., М.: Российская академия правосудия. – 2010. – С. 144.

3. Сологуб Е.А. Нормотворчество в РФ / Е.А. Сологуб // Актуальные вопросы научных исследований Сборник научных трудов по материалам XVII Международной научно-практической конференции. – 2017. – С. 32.

4. Арзамасов Ю.Г. Ведомственные кодификационные акты: ценность, виды, дефекты, проблемы повышения эффективности Кодификация законодательства: теория, практика, техника: материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. – Нижний Новгород, – 2009. – С. 215.

5. Петрова Е.В. Проблемы и перспективы развития нормотворчества в России / Е.В. Петрова // Молодой ученый. – 2018. – № 47 (233). – С. 135.

6. Мухамадиярова А.Р. Понятие нормотворчества и нормотворческой деятельности / А.Р. Мухамадиярова // Новые информационные технологии в науке: сборник статей Международной научно-практической конференции. – 2018. – С. 76.

7. Головина А.А. Проблемы соблюдения теоретических основ в практике российского нормотворчества / А.А. Головина // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Московская юридическая неделя материалы XIII Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения): в 3 частях. Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА); Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова. – 2018. – С. 58.

8. Гирько С.И. Проблемные вопросы повышения качества нормотворчества / С.И. Гирько, С.Н. Лосева // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. – № 2 (42). – С. 384.

9. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г.

№ 484. – СПС «КонсультантПлюс»: [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_111807/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111807/).

10. Василевич Г.А. Проблемы нормотворчества и правоприменения / Г.А. Василевич // Право.by. – 2017. – № 5 (49). – С. 59.

11. Джафарова Н.Т. К вопросу о нормотворческой деятельности органов внутренних дел / Н.Т. Джафарова // Наука и практика. – 2014. – № 3 (60). – С. 172.

12. Овчинникова О.Д., Шаганиян А.М. Некоторые проблемы соблюдения требований юридической техники в нормотворчестве органов внутренних дел // О.Д. Овчинникова, А.М. Шаганиян. – Вестник ДВЮИ МВД России. – 2017. – № 2 (39). – С. 32.

13. Пайгина Д.Р. Поиск эффективных решений проблем правотворчества / Д.Р. Пайгина, П.А. Стрельников // Журнал российского права. – 2014.– № 6. – С. 143.

14. Сидорова В.Н. Совершенствование законодательства: отдельные проблемы нормотворчества и практики / В. Н. Сидорова, Ю.С. Соловаров. – Современные тенденции развития частного права, исполнительного производства и способов юридической защиты материалы всероссийской научно-практической конференции. Ответственный редактор Е.В. Трофимов. – 2015. – С. 129.

15. Куртяк И.В., Малышев Е.А. Значение функций нормотворчества МВД России: опыт системного анализа / И.В. Куртяк, Е.А. Малышева // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – № 2 (48). – С. 57.