

СО Андрей Александрович — к. ю. н.; доцент кафедры теории и истории государства и права и гуманитарных дисциплин Южно-Сахалинского института — филиала Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова (693007, Россия, г. Южно-Сахалинск, пр-кт Победы, 68; so_andrey@mail.ru)

ПОДЗАКОННОЕ ПРАВотВОРЧЕСТВО И ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА

(на примере органов исполнительной власти субъектов РФ Дальневосточного федерального округа)

Аннотация. В статье анализируется правотворческая деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ, расположенных в пределах Дальневосточного федерального округа. Отдельно рассматриваются особенности закрепления правил юридической техники в законодательстве указанных субъектов РФ (например, в Кодексе о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа). Особое внимание в статье уделяется правотворческим ошибкам, которые неизбежны и могут порождать правовые коллизии, расхождения, несогласованность и противоречивость правовых норм. Автор приходит к выводу, что типичными правотворческими ошибками в деятельности органов исполнительной власти, расположенных в пределах Дальневосточного федерального округа, являются: юридические; грамматические, фактографические; стилистические; логические. Причем наибольшее число правотворческих ошибок – грамматические и фактографические.

Ключевые слова: правотворчество, юридическая техника, органы исполнительной власти субъектов РФ; Дальневосточный федеральный округ

В условиях стремительного обновления отечественного законодательства расширяется сфера правотворческой деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Юридическая техника как совокупность технических приемов и средств по подготовке правовых актов, выражающих волю государства, обретает в связи с этим особое звучание и актуальность. Надо отметить, что вопросам подзаконного правотворчества и юридической техники в литературе уделяется достаточное внимание [Тихомиров, Котелевская 1999; Бошно 2004; Леоненко 2004]. При этом все еще нередки правотворческие ошибки в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Общие принципы организации исполнительной власти в субъектах РФ установлены федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. Положением ч. 1 ст. 17 данного закона предусматривается, что в субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, возглавляемым высшим должностным лицом — руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Порядок образования и перечень органов государственной власти субъектов РФ, в частности региональных органов исполнительной власти в Дальневосточном федеральном округе (далее — ДВФО), определяются конституцией и уставами субъектов РФ, законами субъектов РФ, устанавливающими систему органов исполнительной власти субъектов РФ.

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 N 184-ФЗ (в ред. от 28.06.2014 N 191-ФЗ). — *Российская газета*. 19 окт.; 2014. 03 июля.

Так, согласно п. 2 ст. 34 Устава Сахалинской области¹ систему органов исполнительной власти Сахалинской обл. составляют Правительство Сахалинской области, а также следующие органы исполнительной власти Сахалинской области: министерства; управление делами Губернатора и Правительства; агентства; комиссии; государственные инспекции; представительство Губернатора и Правительства.

Из буквального смысла норм принятого в развитие уставных положений закона Сахалинской области «О системе органов исполнительной власти Сахалинской области»² (далее – Закон № 89-ЗО) следует, что в системе органов исполнительной власти Сахалинской обл. министерства Сахалинской обл. имеют исключительное право выполнять функции по выработке региональной политики и нормативному правовому регулированию в установленных актами Правительства Сахалинской области приоритетных для Сахалинской области сферах деятельности.

Данное положение не в полной мере согласуется с нормами действующего законодательства Сахалинской обл. Иные органы исполнительной власти Сахалинской обл. (агентства, инспекции и др.) также правомочны выполнять указанные функции в установленных для них сферах деятельности, т.к. они являются самостоятельными и не находятся в ведении министерств Сахалинской области³. Как правило, все органы исполнительной власти субъектов РФ, действующие самостоятельно в пределах своей компетенции, вправе осуществлять функции по нормативному правовому регулированию в установленных сферах деятельности.

Согласно п. 3 ст. 35 Устава Сахалинской области органы исполнительной власти Сахалинской области и руководители указанных органов принимают (издают) правовые акты по вопросам своей компетенции. Виды правовых актов, принимаемых (издаваемых) органами исполнительной власти Сахалинской обл. и их руководителями, порядок принятия (издания) и опубликования указанных правовых актов определяются Правительством Сахалинской области.

В соответствии с п. 2.1 и 2.2. Положения о видах правовых актов, принимаемых (издаваемых) органами исполнительной власти Сахалинской области и их руководителями, а также порядке их принятия (издания) и опубликования, утвержденного постановлением Правительства Сахалинской области от 26 января 2010 г. № 12, такие правовые акты принимаются в виде приказов, носящих нормативный характер, и распоряжений, носящих ненормативный характер⁴.

В субъектах РФ ДВФО требования юридической техники, как правило, закрепляются в законах (кодексах) (Чукотский автономный округ) либо в подзаконных актах (Сахалинская обл., Камчатский край и др.). В пункте 2.13 Порядка подготовки проектов правовых актов Губернатора Камчатского края, Правительства Камчатского края и иных исполнительных органов государственной власти Камчатского края, утвержденного постановлением Губернатора Камчатского края от 28 декабря 2007 г. № 355, детально оговариваются формат бланков, тип и размер шрифта, используемый интервал.

Наиболее детально проработаны правила юридической техники в Кодексе о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа⁵. В кодексе приводятся дефиниции терминов «нормативный правовой акт», «преамбула нормативного правового акта», «структура нормативного правового акта», «коллизия нормативных правовых актов» и т.д.

¹ Устав Сахалинской области от 09.07.2001 N 270 (в ред. от 23.09.2013 N 88-ЗО). Принят Сахалинской областной думой 28.06.2001. – *Губернские ведомости*. 2001. 11 июля; 2013. 25 сент.

² Закон Сахалинской области «О системе органов исполнительной власти Сахалинской области» от 26.10.2009 N 89-ЗО (в ред. от 18.05.2012 N 30-ЗО). – *Губернские ведомости*. 2009. 27 окт.; 2012. 22 мая.

³ По примеру федеральных агентств и федеральных служб, напрямую подчиняющихся правительству РФ или президенту РФ.

⁴ Постановление Правительства Сахалинской области «Об утверждении Положения о видах правовых актов, принимаемых (издаваемых) органами исполнительной власти Сахалинской области и их руководителями, а также порядке их принятия (издания) и опубликования» от 26.01.2010 N 12 (в ред. от 05.07.2013 N 342). – *Губернские ведомости*. 2010. 05 февр.; 2013. 24 июля.

⁵ Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24.02.2009 N 25-ОЗ (в ред. от 30.05.2014 N 37-ОЗ). – *Ведомости*. 2009. 27 февр.; 2014. 06 июня.

Целая глава посвящена юридико-техническому оформлению проекта нормативного правового акта. Согласно п. 2 ст. 19 Кодекса предусматривается, что изложение текста проекта нормативного правового акта должно быть логичным, кратким и ясным, обеспечивающим доступность понимания, исключающим двойное толкование. Текст должен соответствовать правилам современного русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов, изложенных в приложении 1 к Кодексу. На наш взгляд, отдельные правила юридической техники страдают излишней требовательностью и детализированностью. Например, п. 19 приложения 1: «при оформлении дат, сроков, денежных выражений, номеров документов не допускается перенос на другую строку или страницу (разделение словесных и цифровых выражений)», п. 22 приложения 1: «если в начале или в конце предложения, которое нужно выделить кавычками, стоят слова, уже заключенные в кавычки, употребляют кавычки разного рисунка» и т.д.

Несмотря на закрепление правил юридической техники в действующем законодательстве, нередко в нормативной практике органов исполнительной власти субъектов РФ в ДВФО допускаются правотворческие ошибки¹.

По справедливому мнению Ю.А. Тихомирова, такие ошибки неизбежны и по своему характеру могут быть содержательными и технико-юридическими. Содержательные ошибки возникают вследствие объективных и субъективных трудностей и противоречий процессов правотворчества и правоприменения как познавательного процесса. Технико-юридические ошибки связаны с неверными способами составления текстов правовых актов, т.е. являются результатом нарушения требований правотворческой техники [Тихомиров 2008].

Правотворческие ошибки порождают правовые коллизии, расхождения, несогласованность и противоречивость правовых норм.

Так, в результате недоработки понятия «правотворческие органы», представленного в Кодексе о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа, был необоснованно сужен круг правотворческих органов. Так, из органов исполнительной власти Чукотского автономного округа в этот круг вошли только правительство автономного округа, Комитет цен и тарифов (ст. 1)².

Постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) утверждено Положение о Комиссии Правительства Республики Саха (Якутия) по вопросам организации выезда граждан за счет жилищных субсидий Российской Федерации³. Пунктом 1.1, подпунктами «б», «в» п. 2.2 данного документа на Комиссию, являющуюся постоянно действующим межведомственным органом Республики Саха (Якутия), были возложены полномочия по принятию решений о включении граждан в списки изъявивших желание получить государственные жилищные сертификаты в планируемом году, а также в список получателей сертификатов в планируемом году и об отказе во включении граждан в указанные списки.

Верховный суд Республики Саха (Якутия) отказал в удовлетворении протеста республиканской прокуратуры, обжаловавшей данный нормативный правовой акт.

Определением Верховного суда РФ решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 04 мая 2012 г. отменено, оспариваемые положения были признаны противоречащими федеральным и региональным нормам, имеющим большую

¹ Наряду с термином «правотворческая ошибка» используются также термины: «дефекты права», «правовая ошибка», «юридическая ошибка», «ошибка в праве», «технико-юридическая ошибка» и т.д.

² Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24.02.2009 N 25-ОЗ (в ред. от 30.05.2014 N 37-ОЗ). – *Ведомости*. 2009. 27 февр.; 2014. 06 июня.

³ Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) «О Комиссии Правительства Республики Саха (Якутия) по вопросам организации выезда граждан за счет жилищных субсидий Российской Федерации» от 03.02. 2012 N 35 (в ред. от 04.10.2012 N 434). – *СПС «Консультант Плюс»*.

юридическую силу¹. Верховный суд РФ, в частности, указал, что указанным законодательством данные полномочия возложены на орган исполнительной власти Республики Саха (Якутия) — Министерство труда и социального развития. Комиссия же не является органом исполнительной власти, т.к. в региональной системе и структуре органов государственной власти, установленной Законом Республики Саха (Якутия) от 19 июня 2007 г. 458-З № 929-III и Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 14 мая 2011 г. № 640, эта комиссия не предусмотрена, ее решения не порождают правовых последствий для участников правоотношений, о которых возник спор².

Анализ результатов правотворческой деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в ДВФО показал, что типичными, весьма распространенными являются грамматические и фактографические ошибки, а также нарушения, связанные с оформлением отдельных элементов правового акта.

1. Упрощение фраз из слов, грамматически не сочетающихся (например, в названии приказа департамента цен и тарифов администрации Магаданской области от 27 апреля 2009 г. № 2-ПР/14 «О признании утративших силу реестров и ценовых соглашений»³ вместо слова «утративших» следует читать «утратившими»).

2. Наличие опечаток (неправильная нумерация, ссылки на несуществующие правовые акты и т.д.). Например, распоряжение Правительства Чукотского автономного округа от 12 сентября 2011 г. № 429-рп «О признании утратившим силу Распоряжения Правительства Чукотского автономного округа от 14 октября 2010 года № 411-рп» и др.⁴

3. Многословие, громоздкость фраз, перегруженность их однородными членами предложения, дополнениями. Например, Постановление Администрации Приморского края от 20 июня 2013 г. № 255-па «О признании утратившими силу некоторых постановлений Администрации Приморского края о Порядке принятия решений о разработке краевых долгосрочных целевых программ, их формирования и реализации в Приморском крае и Порядке проведения оценки эффективности реализации краевых долгосрочных целевых программ»⁵, в то время как можно было бы ограничиться формулировкой: «О признании утратившими силу некоторых постановлений Администрации Приморского края».

Требованиям юридической техники также не в полной мере соответствует стиль принимаемых правовых актов. До сих пор встречаются предписания, содержащие либо только информацию о тех или иных событиях, либо стилистически нейтральные положения типа: «установить», «предусмотреть», «принять

¹ Определение Верховного суда РФ от 08.08.2012 N 74-АПГ12-8 «Об отмене решения Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 04.05.2012 и удовлетворении заявления о признании (в части) недействующим постановления Правительства Республики Саха (Якутия) от 03.02.2012 N 35 «О Комиссии Правительства Республики Саха (Якутия) по вопросам организации выезда граждан за счет жилищных субсидий Российской Федерации». — СПС «Консультант Плюс».

² Вышеприведенный пример далеко не единственный, см., напр.: Определение Верховного суда РФ от 15.02.2012 N 64-Г12-4 «О частичной отмене решения Сахалинского областного суда от 18.11.2011 и направления дела в части признания недействующими подпунктов 4.8.1 и 4.8.9 раздела 4 Правил пользования водными объектами для плавания на маломерных плавательных средствах в Сахалинской области, утвержденных постановлением администрации Сахалинской области от 31 мая 2006 г. N 126-па, на новое рассмотрение». — СПС «Консультант-Плюс».

³ Приказ департамента цен и тарифов администрации Магаданской области от 27.04.2009 N 2-ПР/14 «О признании утративших силу реестров и ценовых соглашений». — Приложение к газете «Магаданская правда». 2009. 06 мая.

⁴ Распоряжение Правительства Чукотского автономного округа от 12.09.2011 N 429-рп «О признании утратившим силу Распоряжения Правительства Чукотского автономного округа от 14 октября 2010 года № 411-рп». — *Ведомости*. 2011. 30 сент.; Приказ Министерства охраны природы Республики Саха (Якутия) от 28.12.2009 N 281 «Об утверждении Административного регламента Департамента по водным отношениям при министерстве охраны природы Республики Саха (Якутия) по размещению заказа для государственных нужд путем проведения торгов в форме аукциона, конкурса и запроса котировок». — *Якутские ведомости*. 2010. 20 нояб.; Приказ Агентства лесного хозяйства и охраны животного мира Камчатского края от 31.07.2013 N 340-пр «О мероприятиях по сохранению охотничьих ресурсов в летне-осенний и осенне-зимний периоды охоты на территории Камчатского края в 2013—2014 годах». — СПС «Консультант Плюс».

⁵ *Приморская газета*. 013. 28 июня.

предложение», «согласиться» (например, формулировка «установить» в п. 1, 2, 7 Постановления Губернатора Хабаровского края «О координации международных и внешнеэкономических связей Хабаровского края»¹ и др.).

Стилистические ошибки подобного рода возникают вследствие недооценки сути правового предписания, такого его важного свойства, как правовая нормативность, которая наиболее полно выражается в таких формулировках, как «разрешено», «требуется», «запрещено» [Леоненко 2004: 64].

Другой, не менее распространенной ошибкой является нарушение соразмерности определения понятий. Еще римские юристы предупреждали, что «любое определение несет в себе опасность». «Нечеткая, небрежно сформулированная либо сознательно искаженная дефиниция, – справедливо утверждает Т.В. Губаева, – начинает подменять подлинную сущность понятия и неверно ориентирует познавательную деятельность» [Губаева 2007: 68].

Так, приказом Агентства транспорта Камчатского края от 24 февраля 2010 г. № 27-П утверждено Положение об обработке персональных данных государственных гражданских служащих Камчатского края, агентства транспорта Камчатского края, работников с отраслевой системой оплаты труда краевого государственного учреждения «Управление автомобильных дорог Камчатского края»². В пункте 1.3 данного Положения используются понятия, например такие, как «обработка персональных данных», содержание которых неоправданно сужено. Из дефиниции указанного термина в региональном акте исчезли такие действия (операции) с персональными данными как запись, извлечение, удаление. Передача персональных данных определяется как одна из форм их распространения. Между тем, в Федеральном законе «О персональных данных»³ указано, что распространение является одной из форм передачи персональных данных наряду с предоставлением и доступом, что свидетельствует о допущенной логической ошибке.

Попытку дублирования дефиниций как вариант разрешения коллизии вряд ли можно признать разумным выходом из ситуации, на что справедливо указывается в юридической литературе [Максимова 2009]. Думается, что здесь целесообразно использовать следующий технический прием: «1.3. Основные понятия и термины, используемые в настоящем Положении, применяются в том же значении, что и в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». Данный прием используется довольно часто в региональном законодательстве по предметам совместного ведения (например, в законодательстве субъекта РФ по вопросам государственной службы, в избирательном законодательстве и т.д.).

Таким образом, среди правотворческих ошибок, допускаемых в деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в ДВФО, можно выделить несколько их разновидностей: юридические; грамматические, фактографические; стилистические; логические. Причем наибольшее число правотворческих ошибок – грамматические и фактографические.

¹ Постановление Губернатора Хабаровского края от 22.06.2011 N 62 (в ред. от 02.06.2013 N 38) «О координации международных и внешнеэкономических связей Хабаровского края». – СПС «Консультант Плюс»; Приказ Агентства по делам гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности Сахалинской области от 11.06.2013 N 66 «О комиссии агентства по делам гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности Сахалинской области и урегулированию конфликта интересов». – *Губернские ведомости*. 2013. 15 июня; Распоряжение Губернатора Амурской области от 06.09.2010 N 312-р «О перечне гидротехнических сооружений на малых водохранилищах Амурской области». – *Амурская правда*. 2010. 18 сент.

² Приказ Агентства транспорта Камчатского края от 24.02.2010 N 27-П «О защите персональных данных государственных гражданских служащих Камчатского края, работников с отраслевой системой оплаты труда». – *Официальные ведомости*. 2010. 11 марта.

³ Федеральный закон «О персональных данных» от 27.07.2006 N 152-ФЗ (в ред. от 23.07.2013 N 205-ФЗ). – *СЗ РФ*. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3451; 2013. № 30. Ч. 1. Ст. 4038.

Список литературы

Бошно С.В. 2004. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов. — *Журнал российского права*. № 12. С. 51-60.

Губаева Т.В. 2007. *Язык и право*. М.: Норма. 160 с.

Леоненко Н.Т. 2004. *Юридическая техника подготовки правовых актов исполнительных органов государственной власти: методические рекомендации*. Новосибирск: СибАГС. 130 с.

Максимова Е.В. 2009. К вопросу о приемах юридической техники, применяемых при изложении нормативно-правовых предписаний федеральными органами исполнительной власти. — *Юридический мир*. № 5. С. 60-63.

Тихомиров Ю.А. 2008. Юридическое проектирование: критерии и ошибки. — *Журнал российского права*. № 2. С. 3-9.

Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. 1999. *Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие*. М.: Юринформцентр. 381 с.

SO Andrei Aleksandrovich, Cand.Sci.(Legal), Associate Professor of the Chair of Theory and History of State and Law and Humanities, South-Sakhalinsk Institute — the branch of Plekhanov Russian University of Economics (Pobedy av., 68, Yuzhno-Sakhalinsk, Russia, 693007; so_andrey@mail.ru)

SUBORDINATE LEGISLATION AND TECHNIQUE IN LAW (using the example of the executive bodies of regions of the Russian Federation within the Far Eastern Federal District)

Abstract. This article analyzes the subordinate legislation activities of the bodies of executive authority of the regions of the Russian Federation within the Far Eastern Federal District. Special features of the legal technique used in the legislation of these regions (e.g., the Codex about the normative legal acts of the Chukotka Autonomous Okrug) are considered. Special attention in the article is paid to the legal mistakes which are inevitable and can lead to legal conflicts, discrepancies, inconsistency and controversy of legal norms.

Keywords: legislation process, legal technique, bodies of executive power of constituent entities of Russian Federation, Far Eastern Federal District of Russia