

Министерство внутренних дел Российской Федерации  
Барнаульский юридический институт

*О.Д. Овчинникова, Е.А. Титова, А.М. Шаганян*

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА В НОРМОТВОРЧЕСТВЕ  
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Учебное пособие



Барнаул 2017

**ББК 67.4**

**О 355**

**О 355 Овчинникова, О.Д., Титова, Е.А., Шаганиян, А.М.**

Юридическая техника в нормотворчестве органов внутренних дел : учебное пособие / О.Д. Овчинникова, Е.А. Титова, А.М. Шаганиян. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2017. – 38 с.

ISBN 978-5-94552-295-4

***Рецензенты:***

*Алимбаева Т.А.* – юрисконсульт правового отдела МВД по Республике Хакасия;

*Гулько Е.Н.* – старший юрисконсульт правового направления Алтайского Линейного управления МВД России.

В учебном пособии на основе общетеоретической характеристики юридической техники в нормотворчестве органов внутренних дел рассматриваются вопросы, связанные со значением исследуемой категории в деятельности ОВД, правила и требования юридической техники, а также проблемы соблюдения требований юридической техники в деятельности ОВД по созданию нормативных правовых актов.

Настоящее учебное пособие предназначено для использования в работе правовых подразделений, при проведении служебно-боевой и профессиональной подготовки сотрудников ОВД, в процессе учебно-воспитательной деятельности учебных заведений системы МВД.

ISBN 978-5-94552-295-4

ББК 67.4

© Овчинникова О.Д., Титова Е.А.,  
Шаганиян А.М., 2017

© Барнаульский юридический институт  
МВД России, 2017

## Введение

Современное общество характеризуется бурным развитием общественных отношений, которые оказывают воздействие на развитие правотворческого процесса как на федеральном, так и на региональном уровне. Постоянное государственное строительство и изменение государственного устройства путем создания новых органов и упразднения уже существующих требует адекватного реагирования посредством увеличения правотворческого массива. При этом давно известно, что количество не всегда порождает качество. Быстрые темпы роста числа нормативных правовых актов способствуют появлению большого количества ошибок и недочетов, таких, как несоответствие нормативных правовых актов реальным общественным отношениям, нечеткость формулирования отдельных понятий, коллизии отдельных положений. Все эти недоработки сказываются на процессе правоприменения норм права и, как следствие, на эффективности правового регулирования общественных отношений.

«Юридическая техника» как отрасль знания достаточно подробно изучена большинством цивилизованных государств, изложена в специальных источниках, содержащих описание, как «творить законы», каким условиям и требованиям они должны отвечать, как сделать «язык закона» красивым, легким и совершенным. Следует с сожалением отметить, что данной проблеме в нашем государстве уделяется лишь теоретическое внимание со стороны ученых-правоведов. На практике ее роль сведена к минимуму и до сих пор вопрос о юридической технике как неотъемлемом признаке ведомственного нормотворчества с учетом особенностей деятельности органов внутренних дел не раскрыт достаточно подробно. Этим можно объяснить и множественность ошибок (недостатков) технического порядка в нормативных правовых актах, принятых в последнее десятилетие. Кроме того, это обстоятельство может являться предпосылкой несовершенства действующей нормативной базы, а также сложившегося в правовом сознании населения впечатления о существовании возможности неисполнения закона, возможности безнаказанного его нарушения.

При этом следует указать, что, по сведениям МВД России, только в «2015 году при участии МВД России приняты: 1 федеральный конституционный закон и 166 федеральных законов, 10

актов Президента Российской Федерации, 39 актов Правительства Российской Федерации. Изданы 1363 приказа МВД России, в том числе 924, содержащих нормативные предписания»<sup>1</sup>. Соблюдение правил юридической техники при подготовке проектов ведомственных правовых актов – залог их успешной реализации. Применение актов, имеющих технико-юридические ошибки, несовершенных по своему содержанию, крайне затруднено, а в отдельных случаях невозможно. Именно поэтому правотворческие органы Российской Федерации в последнее время стали уделять повышенное внимание технико-юридическому совершенствованию законов не только на всероссийском уровне (Методические рекомендации Государственной Думы РФ по юридико-техническому оформлению законопроектов), а также на региональном (закон Республики Хакасия «О нормативных правовых актах Республики Хакасия»). Основы ведомственного нормотворчества определены Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными Правительством Российской Федерации.

В Министерстве внутренних дел Российской Федерации действуют правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате, а в целях издания единообразных правовых актов многие территориальные органы МВД России на региональном уровне утверждают аналогичные правовые акты.

Необходимость и потребность в подготовке качественных ведомственных правовых актов, соответствующих не только общественным отношениям, но и всем юридико-техническим требованиям ощущается более остро и актуально в современных условиях, когда Российская Федерация активно реализует попытки создания правового государства.

---

<sup>1</sup> Обзор основных результатов правовой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2015 году // Портал правового информирования МВД России [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://мвд.пф/help/legal\\_info](https://мвд.пф/help/legal_info).

# 1. Понятие и значение юридической техники в нормотворчестве органов внутренних дел

Исследования, посвященные искусству написания нормативных правовых документов своими корнями уходят в эпоху античности, во времена Платона и Аристотеля. Намного позже разработкой данного понятия активно занимались мыслители Нового времени и эпохи Просвещения Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш.-Л. Монтескье и другие. Следует отметить, что отдельные мысли технико-юридического характера высказывались и в трудах отечественных государственных деятелей. Так, Петр I ввел обязательную письменную форму для актов государственных учреждений, имеющих силу закона, «дела разумеются, о которых надлежит письменный указ»<sup>1</sup>. Все последующие документы, исходящие от органов государственной власти, в обязательном порядке излагались на бумаге. Кроме того, составленный Петром I Генеральный регламент содержал проработанный и структурно оформленный текст. Смысл отдельных положений сводился к необходимости использования «штиля канцелярского» и обязательного проставления дат в документах. Немного позже, в первой половине XVIII в., русский переводчик В.К. Тредиаковский рекомендовал во всех произведениях, кроме церковных, писать «самым простым русским словом, то есть каковым мы меж собой говорим»<sup>2</sup>, об этом же писала и Екатерина II в Наказе о комиссии о сочинении проекта нового Уложения – «законы должны быть писаны простым языком» и «всякий закон должен написан быть словами вразумительными для всех, и притом очень коротко»<sup>3</sup>.

В начале XX в. немецкий правовед Рудольф фон Иеринг в своей работе «Дух римского права на различных ступенях его развития» впервые сформулировал понятие термина «юридическая техника», под которым понимал «юридическое искусство, задачу которого составляет отделка данного правового материала... словом, – технический метод; во втором смысле – осуществление этой за-

---

<sup>1</sup> Юртаева Е.А. Законодательная техника в Российской империи и некоторые методические вопросы преподавания юридических дисциплин в вузах // Юридическое образование и наука. 2001. № 2. С. 18.

<sup>2</sup> Тредиаковский В.К. Сочинения. В 3 т. Т. 3. СПб., 1849. С. 649.

<sup>3</sup> Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 1. Т. XVIII. 1767-1769. № 12949. Ст. 158, 448 Наказа.

дачи в самом праве, т.е. соответствующий технический механизм права»<sup>1</sup>.

Несмотря на такую длительную историю своего развития, считается, что юридическая техника представляет собой одну из самых молодых наук, представления о которой находятся в процессе формирования. «Калейдоскоп мнений» о содержании указанного понятия остается актуальным и на сегодняшний день<sup>2</sup>.

Вопрос об установлении понятия «юридическая техника» является дискуссионным. В справочной литературе, монографиях, нормативных правовых актах можно найти различные трактовки понятия «юридическая техника». Термин «юридическая техника» происходит от латинского слова *juris* – «право» и греческого *techne* – «ремесло, мастерство, искусство» и заключается в совместной выработке учеными и правоприменителями правил создания и оформления юридически значимых документов. Так, Большой юридический словарь под ред. проф. А.Я. Сухарева определяет «юридическую технику как совокупность определенных приемов, правил, методов, применяемых как при разработке содержания и структуры правовых актов, так и при их претворении в жизнь»<sup>3</sup>.

Анализ современных юридических источников позволяет сделать вывод о том, что на сегодняшний день в науке сформулировано значительное количество определений термина «юридическая техника». Субъектами исследования данного правового явления являются не только юристы, но и политические деятели, граждане, которые зачастую используют данную категорию, не имея правильного представления о ее сущности.

Все многообразие подходов в отношении «юридической техники» можно свести в две группы, в зависимости от времени формулирования самого понятия. Узкий подход, зачастую называемый в литературе «документальным» поддерживается С.С. Алексеевым и А.Ф. Черданцевым.

По мнению С.С. Алексеева, «юридическая техника – это совокупность правил, средств и приемов разработки, оформления и

---

<sup>1</sup> Иеринг Р. Юридическая техника. СПб., 1906. С. 25.

<sup>2</sup> См.: Ушаков А.А. Законодательная техника // Уч. зап. Пермского гос. ун-та. Т. 238. Пермь, 1970. С. 206.

<sup>3</sup> Большой юридический словарь / авт.-сост.: В.Н. Додонов, В.Д. Ермаков, М.А. Крылова и др.; под ред. А.Я Сухарева, В.Е. Крутских. М.: Инфра-М, 2003. 704 с.

систематизации нормативных актов в целях их ясности, понятности и эффективности»<sup>1</sup>.

В своей работе А.Ф. Черданцев высказывает точку зрения, что «юридическая техника – это совокупность правил, приемов, способов подготовки, составления, оформления юридических документов, их систематизации и учета»<sup>2</sup>.

Исходя из анализа данных определений, можем констатировать, что согласно узкому подходу юридическая техника представляет собой науку о составлении юридических документов, распространяющуюся лишь на процесс правотворчества – этап подготовки нормативного правового акта. Считаем данный подход ограниченным, поскольку в нем отсутствует использование юридической техники в процессе правоприменительной деятельности, следовательно, исключается возможность проконтролировать процесс эффективности реализации нормативного акта. На практике может сложиться ситуация, когда нормативный правовой акт принят в идеальном виде, с соблюдением всех правил, приемов и способов составления и оформления документов, но эффективного воплощения в жизнь не получает, а может породить даже негативные последствия. Данного мнения придерживается и Л.Л. Кругликов, считающий, что «юридическая техника имеет отношение не только к правотворчеству, но и к правоприменительной деятельности»<sup>3</sup>.

Большинство отечественных исследователей, посвятивших себя изучению юридической техники, придерживаются широкого подхода, именуемого в юридической литературе деятельностью. Согласно ему, юридическая техника отождествляется с юридической технологией (В.Н. Карташов<sup>4</sup>), правовой инженерией (В.И.

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: учебник для юрид. вузов и факультетов / под ред. С.С. Алексеева, С.И. Архипова и др. М.: Норма, 2005. С. 265.

<sup>2</sup> Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М.: Юрайт, 2002. С. 366.

<sup>3</sup> Кругликов Л.Л. О средствах законодательной техники в уголовном праве // Проблемы юридической техники в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве: сб. науч. ст. / под ред. Л.Л. Кругликова. Ярославль, 1996. С. 3.

<sup>4</sup> Карташов В.Н. Юридическая технология или юридическая техника? Некоторые методологические аспекты исследования // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 16.

Червонюк<sup>1</sup>), юридической деятельностью (М.Л. Давыдов<sup>2</sup>), кроме того, речь идет уже не только о подготовке юридических документов, а о принятии юридических решений в целом. Посредством чего юридическая техника выступает значимым элементом механизма правового регулирования.

Анализ понятий представителей обоих подходов позволил сформулировать ряд выводов. Во-первых, узкий подход рассматривает юридическую технику ограниченно, отождествляя ее лишь с законодательной техникой. Представители широкого подхода считают, что место юридической техники – на всех уровнях и этапах процесса правообразования, а также в сфере правоприменения. Кроме того, приверженцы широкого подхода не имеют единого представления о юридической технике, их определения размыты и не имеют конкретики, но в то же время каждое из предложенных ими понятий характеризует отдельную сторону исследуемого объекта и имеет право на существование. В частности, юридическая техника широко применяется не только на уровне принятия законов, но и на уровне подзаконных актов (например, МВД), индивидуальных актов, содержащих нормы права, локальных актов и т.д. Юридическая техника представляет собой совокупность теоретических и практических положений, выраженных в знаниях, приемах, способах и навыках, применяемых государственными органами и должностными лицами, в процессе реализации государственно-властных полномочий.

Б.В. Чигидин в работе «Юридическая техника российского законодательства» отмечает, что все имеющиеся определения юридической техники можно отнести к статическому или динамическому подходу<sup>3</sup>. Так, к статическому относятся определения, включающие в содержание понятия перечисление элементов юридической техники. Так, М.Н. Марченко под юридической техникой понимает «совокупность правил, приемов, способов подготов-

---

<sup>1</sup> Червонюк В.И. Теория государства и права: учебник. М.: Инфра, 2007. С. 421.

<sup>2</sup> Давыдова М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. Волгоград, 2009. С. 50.

<sup>3</sup> Чигидин Б.В. Юридическая техника российского законодательства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 30.

ки, составления, оформления юридических документов, их систематизации и учета»<sup>1</sup>.

Приверженцы динамического подхода включают в содержание исследуемого понятия не только совокупность элементов (приемов, правил), но и деятельность (под которой понимается непосредственно работа над нормами права). Считаем, что статистический подход более узок и не охватывает все стороны юридической техники.

Стоит отметить, что определения понятия «юридическая техника» имеют место не только в научной литературе, но и в отдельных международных и законодательных актах субъектов Российской Федерации. Так, согласно извлечению из «Положения о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств» под «юридической техникой модельного законодательства понимается совокупность общепризнанных приемов, применяемых при разработке содержания и структуры модельных законодательных актов, предполагающая соблюдение следующих основных требований: один и тот же термин модельного законодательного акта употребляется однозначно, должен быть общепризнанным, сохранять свой особый смысл в каждом случае употребления, быть максимально понятным для восприятия, и иных стандартных требований законодательной техники...»<sup>2</sup>.

В то же время, например, Законы Республики Бурятия, Челябинской, Курганской, Орловской областей под юридической техникой понимают совокупность юридических приемов, способов, средств, с помощью которых оформляются нормативные правовые акты<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Общая теория государства и права. Академич. курс. В 2 т. Т. 2. Теория права / под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. С. 367.

<sup>2</sup> Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. Принято в г. Санкт-Петербурге 14.04.2005 Постановлением 25-8 на 25-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области: закон Орловской области от 15.04.2003 № 319-ОЗ (в ред. от 07.07.2015); О законопроектной деятельности в Республике Бурятия: закон Республики Бурятия от 19.06.1996 № 321-1 (в ред. от 19.12.2008); О нормативных правовых актах Челябинской области: закон Челябинской области от 30.05.2002 № 87-ЗО (в ред. от 29.11.2007).

Следовательно, под юридической техникой в законодательстве понимают сферу правовых знаний о правилах ведения юридической работы и этапах создания юридических документов (подготовка, оформление, опубликование и систематизация нормативных правовых актов, а также терминология, юридические конструкции, язык и стиль изложения). Следует помнить, что одним из разработанных разделов юридической техники является законодательная техника. В литературе наряду с термином «юридическая техника» употребляются понятия «законотворческой», «правотворческой», «нормотворческой» техники.

Юридическая техника включает в себя степень разработанности правил по оформлению и созданию правовых актов, уровень их совершенства, а также последовательность претворения этих правил в жизнь. Эти правила являются реальным отображением уровня заинтересованности государства и общества в целом в праве и законности. Повышенная забота государства об укреплении законности, об эффективности правового регулирования проявляется в совершенствовании технической стороны правотворческого процесса. Совершенствование процесса создания, отмены и изменения норм права, пусть и с технической стороны, заключающейся в подготовке и оформлении документа, является важнейшим залогом процесса повышения эффективности реализации законодательства. Уровень технического изложения правоприменительного акта напрямую оказывает влияние на законность и обоснованность его исполнения и на качество его дальнейшего исполнения. Так, условия для эффективного применения нормативного акта будут лучше, если он будет тщательно подготавливаться в соответствии со всеми правилами и приемами, предъявляемыми к правотворческому процессу.

## **2. Правила и требования юридической техники**

В настоящее время в системе Министерства внутренних дел России большая роль уделяется специальной компетентной деятельности (иногда осуществляемой на делегированной основе) по созданию, изменению и отмене ведомственных нормативных правовых актов. Для процесса ведомственного нормотворчества первостепенную роль играют принципы и правила по оформлению

нормативных правовых актов, именуемые в науке юридической техникой.

Под юридической техникой в нормотворческой деятельности МВД (и территориальных органах МВД России в частности) чаще всего понимают систему требований, правил и способов, основывающихся на нормативных правовых актах МВД России, по подготовке, изменению, отмене и оформлению актов локального характера, обеспечивающих максимально полное регулирование общественных отношений.

Под **правилами юридической техники** понимаются требования, предъявляемые к процессу подготовки нормативного правового акта, а также требования к действиям субъектов по выработке и оптимизации формы правового акта.

Поскольку в ходе разработки нормативного правового акта или иного акта управления решаются вопросы точности и адекватности его текстуальной формы подлежащим урегулированию общественным отношениям, внутренней и внешней непротиворечивости правового акта, соответствия понятий, использованных в акте, объективным явлениям окружающей действительности. Несмотря на то что правила тесно взаимосвязаны, их условно разделяют на следующие группы:

1. Языковые (правила ясности, точности, нейтральности, экономичности юридических текстов, однозначности используемых в тексте терминов, совершенства синтаксических конструкций, устойчивости способов выражения норм и др.);

2. Логические (правила тождества интерпретации тождественных объектов, структурирования текста правового акта, пересеканности правовых нормативов и т.д.);

3. Гносеологические (правила отражения социального явления адекватными лингвистическими средствами, точности определения предмета регулирования правового акта, познание контекста разрабатываемого акта).

Пренебрежение соблюдением вышеперечисленных правил может повлечь за собой проблемы в толковании нормативных правовых актов.

Н.И. Хабибуллина предложила выделять следующие правила языка: прямой порядок слов в предложениях; использование, как правило, констатирующих, повествовательных и утвердительных

предложений; ясность и простота языка; буквенная нумерация<sup>1</sup>. Нельзя обойти стороной мнение Н.А. Власенко, считающего, что необходимо выделять также область графических правил оформления текста правового акта. «Под юридической графикой понимаются “приемы и символизация организации юридического текста”, а именно правила его композиции (членения на структурные элементы и нумерации этих элементов), атрибуции при помощи символов и реквизитов, шрифтового оформления»<sup>2</sup>. Считаем, что обособление этой группы правил не совсем верно, поскольку они могут быть включены в состав стилистических правил.

В юридической литературе имеется иная точка зрения на правила юридического языка. В.В. Оксамытный считает, что язык должен состоять из следующих правил: грамматических; правовой полисемии; правовой синонимии; правовой антонимии; иноязычной лексики; профессиональной лексики; правовой аббревиатуры<sup>3</sup>.

Анализ научной литературы, посвященной данному вопросу, позволяет нам прийти к выводу, что к основным правилам юридического языка нормативных правовых актов МВД России относятся точность и ясность изложения правовых положений, грамматическая определенность, правовая полисемия, правовая аббревиатура.

Как и все документы, нормативные правовые акты состоят из взаимосвязанных слов, образующих предложения, абзацы и тексты в целом. Предложения по своему характеру могут быть повествовательными, утвердительными и констатирующими. Лица, занимающиеся подготовкой правовых документов, должны избегать использования многозначных терминов. В случае неизбежности употребления полисемичного термина, необходимо указать, какой смысл вкладывается в этот термин в данном документе. В то же время следует помнить, что использование синонимов обогащает ведомственное нормотворчество, детализирует волю субъекта правотворчества.

---

<sup>1</sup> Хабибуллина Н.И. Политико-правовые проблемы семиотического анализа языка закона. СПб., 2001. С. 170-171.

<sup>2</sup> Власенко Н.А. Проблемы точности выражения формы права (лингвологический анализ): дис. ... д-ра юрид. наук в форме науч. докл. Екатеринбург, 1997. С. 59-64.

<sup>3</sup> Оксамытный В.В. Теория государства и права. М., 2004. С. 381-382.

Нормотворчество Министерства внутренних дел Российской Федерации неразрывно связано с использованием разнообразных аббревиатур, представляющих собой сокращения, образованные от первых букв слов, входящих в словосочетания. Они позволяют экономить время при произношении всего наименования. Так, общепринятыми являются следующие аббревиатуры, используемые не только в нормативных правовых актах, но и в средствах массовой информации: МВД России, ГИБДД, ОУР, УУП и другие. В системе МВД России отсутствует возможность освободиться от таких сокращений ввиду их общепризнанности.

Юридические конструкции, используемые при подготовке правовых актов, имеют ряд особенностей. Так, достаточно часто используются оценочные понятия, общеустоявшиеся выражения, которые могут не соответствовать правилам русского языка. Так, например, «производство по делу об административном правонарушении», «производство дела», «аппарат министра». «Еще одна особенность юридического языка в нормотворческих отношениях должностных лиц МВД России в своеобразном употреблении однородных членов предложения – слов, обозначающих сопоставимые понятия, соединенные сочинительной связью и отвечающие на один и тот же вопрос. В качестве однородных членов могут соединяться слова, называющиеся неоднородными, т.е. несопоставимые понятия или являющиеся разными членами предложения. В многочисленных нормативных актах органов внутренних дел достаточно часто встречаются соединения слов в качестве однородных членов: “на основании и во исполнение”, “сроки и в порядке”, “в размере, в сроки и в порядке”, “по основаниям и в порядке”. Следует обратить внимание, что зачастую происходит соединение сочинительной связью слов, которые не являются однородными членами, к тому же у них имеется разная грамматическая основа, например: “на основании” – в предложном падеже, “во исполнение” – в винительном падеже и т.д., что является отступлением от литературной нормы»<sup>1</sup>.

Кроме того, следует обратить внимание на то, чтобы ведомственные нормативные акты не содержали в себе внутренних (логических) противоречий, кроме того следует помнить, что недопу-

---

<sup>1</sup> Павлова К.Е. Юридическая техника как атрибут нормотворческой деятельности (на примере органов внутренних дел): дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2006. С. 91.

стима ситуация дублирования отдельных положений в разных актах.

Считаем необходимым более подробно остановиться на языковых правилах. В современной научной литературе термин «язык» употребляется во многих смыслах. В энциклопедии по русскому языку читаем: «Язык – стихийно возникающая в человеческом обществе и развивающаяся система дискретных (членораздельных) звуковых знаков, служащая для целей коммуникации и способная выразить всю совокупность знаний и представлений о мире»<sup>1</sup>.

Еще в начале XX в. знаменитый русский юрист Н.С. Таганцев писал: «Мысль, предложенная законодателем, не нашедшая выражения в тексте закона, не составляет закона: что не выражено, то не может быть и выяснено»<sup>2</sup>. Для создания правовых норм воля законодателя должна быть изложена вовне и получить объективное выражение. Этого нельзя ничем достичь, как путем изложения мысли с помощью специальных знаков, именуемых обществом буквами. Язык опосредует государственно-властное начало, без языка не может быть и права<sup>3</sup>. Именно это и гласит один из принципов римского права «*Uti lingua nuncupassit, ita jus esto*» (Как язык поименовал, да так будет право).

Язык по отношению к праву выполняет несколько функций: первая заключается в доведении воли законодателя до всех субъектов общественных отношений (коммуникативная), вторая выражает императивное предписание законодателя вовне (отобразительная). Задача правовой коммуникации заключается в том, чтобы оказать воздействие на «волю и сознание людей, чтобы создать побудительные мотивы вести себя правомерно, в соответствии с требованиями правовых предписаний, используя правомочия и исполняя юридические обязанности»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Русский язык. Энциклопедия / гл. ред. Ф.П. Филин. М.: Сов. энцикл., 1979. С. 410.

<sup>2</sup> Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Лекции. Часть общая. Т. 1. М.: Наука, 1994. С. 91.

<sup>3</sup> Савицкий В.М. Язык процессуального закона (вопросы терминологии). М., 1987. С. 3.

<sup>4</sup> Пиголкин А.С. Введение // Язык закона / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1990. С. 8.

Отношение к языку права в юриспруденции неоднозначное. Так, А.Ф. Черданцев под правом понимает идеальное явление, рассматриваемое как форма общественного сознания, осуществляемое через сознание и волю субъекта<sup>1</sup>. Далее отмечается, что, если признать правовое регулирование как идеальное, то следует помнить, что и «самый идеальный процесс не может проходить вне, без участия материи»<sup>2</sup>. «На духе с самого начала лежит проклятие быть “отягощенным” материей, которая выступает здесь в виде движущихся слоев воздуха, звуков – словом, в виде языка»<sup>3</sup>. Язык выступает и как средство материализации и реализации правового регулирования. Без языка нет и не может быть правового регулирования. Такого же мнения придерживается М.А. Нагорная, считающая, что «для юриста... язык законодательства – словесная оболочка – прежде всего средство, способ поиска оптимального закрепления в правовой норме определенного мерил (масштаба) поведения, направленного на регулирование общественных отношений»<sup>4</sup>.

В тоже время другая группа ученых (А. Ушаков, А.С. Пиголкин, В.М. Савицкий, Б.В. Дрейшев, В.Б. Оксамытный<sup>5</sup>) придерживается точки зрения, что язык закона выступает самостоятельной областью исследования, находящейся на стыке лингвистики, юриспруденции и философии, это язык юридических конструкций и правил оформления нормативных правовых актов.

Кроме того, А.С. Пиголкин отмечает, что язык нормативного правового акта должен отличаться четкостью, компактностью и точностью, поскольку в данном случае язык права выражает посредством своих правил и приемов волю государственных органов<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Черданцев А.Ф. Логика-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург. 1993. С.5.

<sup>2</sup> Там же. С. 6.

<sup>3</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 3. С. 29.

<sup>4</sup> Нагорная М.А. Техника определения законодательных терминов. Н. Новгород, 2001. С. 232.

<sup>5</sup> Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении. М., 1977. С. 30-120; Оксамытный В.В. Теория государства и права. М., 2004. С. 380; Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных актов. М., 1968. С. 148-160.

<sup>6</sup> Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных правовых актов. М., 1968. С. 148; Язык законов / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1990. С. 22.

По нашему мнению, юридический язык – это не литературный язык, а деловой язык права. Там, где литературный язык обозначает события или действия красочно, ярко, деловой язык права обойдется одним, но четко определенным термином или понятием. Для делового языка права характерным является законодательное закрепление смыслового значения того или иного понятия. В этой связи ученые обращают внимание на языковой элемент и отмечают «необходимость» применения способов унификации языковых форм, их стандартизации, документальных оборотов, словосочетаний. Деловой язык права предельно точен, так как приходится оперировать юридическими терминами или юридическими определениями.

Смысл краткого и четкого изложения норм в правовых актах заключается в возможности его быстрого запоминания, воспроизведения и отсутствии двусмысленности в толковании. Именно достаточно простой и легкий для восприятия язык права является показателем высокого уровня правовой культуры и культуры ведомственного правотворчества в частности.

Таким образом, можно сделать вывод, что право не может возникнуть и существовать без языка (набора определенных символов). Именно язык выступает материалом, из которого формируются правовые нормы и конструкции. Однако этим значение языка в праве не исчерпывается. Для этого необходимо, чтобы язык выполнял свои формальные функции, основанные на особом строе речи, языковых средствах и специфической их обработке. Таким образом, следует рассматривать язык права как один из функциональных стилей речи.

Для того чтобы текст выполнял свои функциональные задачи, он должен соответствовать той цели, которую преследовали законодатели при его формулировании, и выполнять поставленные перед ним функции. Достичь этого возможно лишь путем подбора «языковых единиц (слов, словосочетаний, предложений) соответствующих требуемому стилю текста»<sup>1</sup>. В филологии выделяют следующие стили: художественный, публицистический, разговорный, научный и официально-документальный (официально-деловой), именно последний отражает всю специфику подготовки

---

<sup>1</sup> Поляков А.В. Язык нормотворчества и вопросы юридической техники. URL: [http://tus-gos.spbu.ru/public/files/articles/A.В.Поляков.%20Язык%20нормотворчества\\_537c9662e634e.pdf](http://tus-gos.spbu.ru/public/files/articles/A.В.Поляков.%20Язык%20нормотворчества_537c9662e634e.pdf).

и оформления нормативных правовых актов, исходящих от уполномоченных государством органов и учреждений.

Подготовка и написание всех нормативных правовых актов (указы, законы, постановления, инструкции и иные юридические документы) осуществляется с использованием официально-делового стиля. Данный стиль характеризуется совокупностью следующих правил. Нормативный правовой акт характеризуется краткостью, сжатостью, компактностью изложения норм, использованием специальной терминологии, аббревиатур. Кроме этого, Д.Э. Розенталь в своих работах выделяет следующие признаки, присущие официальному стилю: «частое употребление отглагольных существительных (на основании; в отношении; в соответствии с; в силу; в целях и др.) сложных союзов (вследствие того что; ввиду того что; в связи с тем что; в силу того что и др.), а также различных установочных словосочетаний, служащих для связи частей сложного предложения (на случай, если..., на том основании, что..., с тем условием, что...); слабая индивидуализация стиля»<sup>1</sup>.

Выделяют и иные признаки, характеризующие стиль написания нормативных правовых актов. Так, доктор юридических наук А.В. Поляков, утверждает, что официальный стиль должен соответствовать нескольким правилам. 1. Официальный характер. Все документы излагаются только на государственном языке и соответствуют определенной форме, а не излагаются по собственному усмотрению. Нормы права, излагаемые в различных нормативных правовых актах, носят обязательный для исполнения характер, в случае несоблюдения которых наступает юридическая ответственность. 2. Ни один акт государства не должен содержать в себе выражения чувств, эмоций, переживаний – то есть нейтральность и безэмоциональность. 3. Ясность и простота выражается в формулировании нормативных правовых актов с использованием «сухих» юридических терминов и недвусмысленных конструкций. Кроме того, текст не должен быть перегружен причастными и деепричастными оборотами, сложноподчиненными предложениями, что делает его сложным для восприятия. Правило можно сформу-

---

<sup>1</sup> Розенталь Д.Э. Практическая стилистика русского языка. 4-е изд. М., 1977. С. 36-38.

лизовать как: необходимость ставить больше точек и меньше запятых<sup>1</sup>.

Деловой язык нормативных правовых актов МВД России – это совокупность правил, грамматических, логических и иных приемов и способов, определяющих понятийное содержание нормативных правовых актов.

Язык законов необходимо рассматривать в качестве образца (эталона), что связано с повышенными требованиями, предъявляемыми к нему (точность, краткость, понятность). Таким образом, нормативный правовой акт в большинстве случаев представляет собой грамотно составленный документ. Кроме того, язык закона настолько авторитетен, что отдельные положения могут дублироваться ведомственными актами (на этом фоне зарождается проблема воспроизведения, дублирования нормативных правовых положений).

Следовательно, норма права нуждается в таких языковых средствах, которые точно обозначают правовые дефиниции, грамотно выражают мысли при нормотворческой инициативе должностных лиц МВД России. Для того чтобы достичь целей нормотворческой деятельности, нормативные правовые акты должны быть безупречными как по содержанию, так и по форме.

Ведомственные нормативные акты содержат в себе большое количество терминов, что отвечает специфике регулируемых общественных отношений. Юридический термин (от лат. terminus – граница, предел) – это слово или словосочетание, обеспечивающее определенность и четкость. В нормативных правовых актах,готавливаемых органами внутренних дел встречаются термины следующих групп: общеупотребительные (гражданин, Российская Федерация, права, свободы) и специальные юридические термины (ответственность, ограничения, правовые отношения).

В нормативных правовых актах МВД России в основном используется юридическая терминология. Однако имеют место случаи, когда применяются общеупотребительные термины, в отношении которых действует ряд правил: во-первых, все термины должны употребляться только в одном значении и в соответствии с терминологией, принятой в законодательных и иных норматив-

---

<sup>1</sup> Поляков А.В. Язык нормотворчества и вопросы юридической техники // [http://rus-gos.spbu.ru/public/files/articles/A.V.Поляков.%20Язык%20нормотворчества\\_537c9662e634e.pdf](http://rus-gos.spbu.ru/public/files/articles/A.V.Поляков.%20Язык%20нормотворчества_537c9662e634e.pdf)

ных правовых актах Российской Федерации; во-вторых, если в тексте применяется малоизвестный термин либо термин из других наук, то в нормативном правовом акте должно иметься его подробное определение.

Для обозначения терминов в нормативных правовых актах используется ряд приемов:

- словообразование – формулирование новых терминов с помощью приставок, суффиксов, сложения основ – то есть с использованием правил русского языка (например, *грузоперевозки, работодатель*);
- переосмысление – формулирование нового термина на основе ранее существовавшего (например, *сторона, доказательство*);
- заимствование – изложение с использованием слов иностранного происхождения (*омбудсмен, ювенальная юстиция*);
- сочетание слов – несколько слов имеющих одно смысловое значение (*явка с повинной, общественная опасность*).

### **3. Проблемы соблюдения требований юридической техники в нормотворчестве органов внутренних дел**

В последнее время качество подготавливаемых законодательными органами нормативных правовых актов Российской Федерации не в полной мере отвечает предъявляемым требованиям. Подобное обстоятельство не могло не коснуться и законодательства, регулирующего сферу внутренних дел. Как федеральные нормативные правовые акты, так и ведомственные содержали в себе большое количество бланкетных, дублирующих и коллизионных норм права. Зачастую процессуальные нормы противоречили материальным нормам. Кроме того, имели место отдельные пробелы в нормативном правовом регулировании деятельности органов внутренних дел.

«Закон “О полиции” стал основой масштабного реформирования правовой базы деятельности системы МВД, которая за несколько лет практически была переписана. Проведена глобальная работа по внесению изменений в КоАП РФ, УК РФ, УПК РФ, об-

новлена, скорректирована и консолидирована ведомственная правовая база. Одновременно с этим шла работа по мониторингу правоприменения нового законодательства, регулирующего деятельность органов внутренних дел и его точечная доводка»<sup>1</sup>.

Нормотворчество также осуществлялось и по всем направлениям деятельности территориальных органов МВД России. С учетом новых реалий и изменений нормативного правового регулирования разрабатывались правовые акты, начиная от статусных документов подразделений и заканчивая регламентацией отдельных полномочий.

Данная работа продолжается, и анализ выявляемых ошибок и пробелов позволяет выделить наиболее типичные проблемы при подготовке проектов ведомственных правовых актов.

### **Наиболее часто встречающиеся недостатки при подготовке и оформлении ведомственных правовых актов:**

#### *1) Концепция проекта ведомственного правового акта*

Отсутствие консолидированного решения в отношении подготавливаемого проекта (как следствие – избирательность положений проекта в пользу одних подразделений и в ущерб деятельности других).

Ошибочное установление круга субъектов, на которых направлен предмет регламентирования.

Нечёткая, противоречивая формулировка целей проекта.

Неверно определённые пути достижения правовых целей.

Несогласованность проекта с принципами, нормами и тенденциями законодательства.

Нарушение общих принципов и конкретных норм правообразования.

Неверное определение предмета нормативной регламентации.

#### *2) 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.

---

<sup>1</sup> Авдейко А.Г. По требованию времени // Полиция России. 2016. № 3. С. 39.

Распространённым дефектом выступает тавтология, при которой понятие определяется через себя.

### *3) Формулирование правовых предписаний проекта ведомственного правового акта*

Произвольное использование юридических понятий и терминов.

Неконкретность, избыточность правовых предписаний.

Неопределённый характер формулировки порождает неоднозначность правоприменительной практики.

Отсутствие дифференцированного подхода к используемым понятиям. Несоответствие определений одного и того же понятия.

Использование устаревших понятий.

Использование не утвердившихся как в юридической науке, так и на практике терминов.

Информационная избыточность.

Употребление неизвестных терминов в общеизвестном значении либо общеизвестных терминов в новом значении.

Отсутствие расшифровки специфических терминов.

Отсутствие понятийной согласованности между понятиями различных отраслей законодательства и (или) между понятиями законодательства и общераспространёнными (социальными) понятиями.

Наличие дублирования понятий, двусмысленность, неточность понятий.

### *4) Отдельные словообразования проекта ведомственного правового акта*

Использование словосочетаний, правовое содержание которых не определено (например «повышенное внимание»).

Использование конструкций, не выражающих управленческую волю в явном виде (вместо конструкции «субъект обязан», «субъект должен» используются такие, как «субъект делает»).

Применение оценочных понятий, характеризующихся употреблением наречий и прилагательных типа «разумный», «добросовестно», «качественно», «полезный».

### *5) Язык проекта ведомственного правового акта*

Синтаксические, грамматические, орфографические, фактографические погрешности. Например, по результатам выборочной проверки приказов, изданных в проверенных территориальных органах МВД России на районном уровне, отмечено низкое каче-

ство их правовых экспертиз (в приказах имеются множественные юридико-технические, синтаксические, грамматические ошибки; используемая терминология не согласуется с нормативными правовыми актами)<sup>1</sup>.

Отступление от официального языка правотворчества – функционального стиля литературного языка.

Использование синонимичных юридических терминов.

Нарушение норм русского языка.

Применяются сложные грамматические конструкции, не всегда к месту употребляются причастные и деепричастные обороты, используются сложноподчинённые предложения.

Употребление метафор и образных выражений, использование архаизмов, диалектизмов, жаргонизмов, использование иностранных слов и терминов.

*б) Структура (графика) 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.

Отсутствие стабильности текста большинства правовых актов, внесение в них большого количества изменений.

Отступление от унифицированных схем-шаблонов, предусмотренных для конкретной юридической конструкции.

Несоблюдение требований, предъявляемых к реквизитам локального нормативного акта.

Несоблюдение требований, предъявляемых к преамбулам локальных нормативных актов.

Наименования разделов статусных документов не соответствуют содержанию.

Структура статусных документов не отвечает установленным требованиям.

---

<sup>1</sup> Обзор основных результатов правовой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2014 году // Портал правового информирования МВД России [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://мвд.рф/help/legal\\_info](https://мвд.рф/help/legal_info).

## *7) Оформление текста проекта ведомственного правового акта*

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» (МО МВД России «Заринский», МО МВД России «Усть-Калманский»). Используется терминология, не предусмотренная Федеральным законом «О полиции»: «полиция общественной безопасности», «криминальная полиция» (МО МВД России «Алейский»)<sup>1</sup>.

Неправильное написание 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).

Неправильное написание 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).

Несоблюдение установленных шрифтов и их размеров, а также размеров, определённых для текстового поля документа;

Неправильное оформление приложений к проекту. Если в тексте проекта приводятся таблицы, графики, образцы документов, бланки, то они должны помещаться в приложениях к проекту и в тексте правового акта делаются ссылки на них.

Громоздкость наименования правового акта, содержащего несколько искусственно связываемых предложений, не позволяющих сразу и точно определить предмет регламентации.

---

<sup>1</sup> Обзор основных результатов правовой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2014 году // Портал правового информирования МВД России [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://мвд.рф/help/legal\\_info](https://мвд.рф/help/legal_info).

Использование различных наименований одного и того же термина (например, «нормативно-правовой акт» и в этом же документе «нормативный акт»);

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. Согласно обзору правовой службы МВД за 2014 г., были выявлены факты подписания приказов, не прошедших правовую экспертизу (МВД по Республике Калмыкия, УМВД России по Владимирской области).

Необходимо обратить внимание и на допускаемые *компетенционные* ошибки, которые являются серьезным недостатком изданных ведомственных правовых актов.

Например, положение об отделении полиции «Куркинское» МО МВД России «Кимовский» утверждено на основании Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, утвержденного приказом МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222, вследствие чего полномочия и задачи данного отделения полиции расширены до районного уровня. В обязанности начальника пункта полиции «Товарковский» МО МВД России «Богородицкий» согласно Положению о пункте полиции включен только один пункт по организации, планированию и координации деятельности пункта полиции на территории обслуживания и осуществлению докладов руководству о результатах работы (УМВД России по Тульской области).

В положениях о структурных подразделениях территориальных органов указывается их подчиненность, не соответствующая штатному расписанию территориального органа. Также допускается включение в статусные документы полномочий, не входящих в компетенцию руководителя. Имеет место некорректное изложение функций сотрудника, являющегося единственным сотрудником данного подразделения (например: осуществляет непосредственное руководство деятельностью подразделения, контролирует

ет исполнение нормативных правовых актов, контроль за работой других сотрудников)<sup>1</sup>.

Так, при инспектировании ГУ МВД России по Алтайскому краю было выявлено, что в положениях о структурных подразделениях территориальных органов МВД России на районном уровне неверно указывается их структурное построение, не соответствующее штатному расписанию соответствующего территориального органа. Например, в пункте 1 Положения об отдельном взводе ДПС ГИБДД МО МВД России «Каменский» указано, что отдельный взвод ДПС входит в структуру отдела ГИБДД, в то время как взвод является самостоятельным подразделением данного территориального органа. В Положении об отделении уголовного розыска МО МВД России «Усть-Калманский» указано, что заместитель начальника полиции (по оперативной работе) возглавляет группу уголовного розыска и назначается на должность приказом начальника данного территориального органа, а не приказом начальника ГУ МВД России по Алтайскому краю<sup>2</sup>.

Кроме того, в последнее время можно выделить и другие проблемы соблюдения юридической техники в нормотворчестве органов внутренних дел.

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

---

<sup>1</sup> Обзор основных результатов правовой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2015 году // Портал правового информирования МВД России [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://мвд.пф/help/legal\\_info](https://мвд.пф/help/legal_info).

<sup>2</sup> Обзор основных результатов правовой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2014 году // Портал правового информирования МВД России [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://мвд.пф/help/legal\\_info](https://мвд.пф/help/legal_info).

Нарушение правил юридической техники в данном случае влечет за собой трудность в определении норм права. В связи с чем данный акт может быть отнесен к числу ненормативных и не подлежать систематизации.

Во-вторых, нормы права ведомственных правовых актов (приказов, инструкций, директив) территориальных органов МВД России зачастую 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 положений теории государства и права, то нормативным правовым актом признается лишь тот документ, который устанавливает, отменяет или изменяет нормы права. Соответственно, возникает вопрос, можно ли признать нормативным актом территориального органа акт, доводящий информацию до сведения заинтересованных лиц.

В-третьих, ведомственные правовые акты излишне детализируют порядок действий сотрудников, что зачастую сказывается на работоспособности сотрудника (он не машина по выполнению определенных действий, а лицо, обладающее волей и сознанием). В связи с тем что деятельность сотрудников органов внутренних дел жестко регламентирована, он не может применить свои способности на практике. Особенно часто детализируют положения в должностных инструкциях.

В-четвертых, небольшой объем ведомственных правовых актов системы МВД содержит в себе декларативные и дефиниционные нормы права. Кроме того, нормативные дефиниции не соответствуют правилам (требованиям): в них не отражаются основные признаки явления; определение содержит в себе повтор отдельных терминов «Дисциплинарная ответственность – это ответственность...».

Большое количество действующих правовых актов территориальных органов МВД России, регулирующих вопросы в сфере органов внутренних дел, а также постоянное внесение изменений, дополнений, отмена действующих норм вносит определенного рода неразбериху в систему ведомственных правовых актов. Разобраться в них достаточно проблематично. Вариантом разрешения сложившейся ситуации может быть систематизация документов.

## **Заключение**

Рассмотрев юридическую технику как комплексное правовое явление, можно констатировать, что зачатки юридической техники имелись в древнем обществе (например, формулирование архаичного права в форме юридических по своему содержанию пословиц, конклюдентных действий), в сословном обществе, где право формулировалось не только в устной, но и письменной форме, а нормативные предписания часто излагались в судебных решениях, что снижало эффективность их применения.

Пиком в развитии юридической техники стал конец XIX – начало XX в., чему способствовало становление и развитие парламентаризма. Именно формирование представительных органов в системе государственной власти в европейских странах стало событием, способствовавшим повышенному вниманию к проблемам формулирования нормативных правовых актов, правилам их оформления и точности языка.

На сегодняшний день МВД России активно принимает участие в разработке президентских и правительственных нормативных актов по вопросам, касающимся функционирования и деятельности органов внутренних дел. Кроме того, велико количество подготовленных ведомственных нормативных правовых актов. Последнее несет положительный заряд лишь при строгом соблюдении компетенции Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также при отсутствии коллизионности норм ведомственного правотворчества и норм большей юридической силы.

Практическое и теоретическое значение юридической техники неразрывно связано с процессом создания норм права и их качеством. Поскольку правоприменитель заинтересован в реализации эффективных норм и снижении количества неэффективных нормативных правовых актов. Поскольку «потребителями» норм права являются люди, общество, и нельзя допускать принятие поспешных, непродуманных правовых решений, так как ошибки могут повлечь не только материальные затраты, но и моральные (например, нарушение прав, свобод и интересов граждан).

**Общие требования, предъявляемые к оформлению проектов ведомственных правовых актов:**

1. Документ не должен противоречить законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации и нормативным актам МВД России.

2. Документ должен быть написан официально-деловым стилем.

3. Изложение содержания документа должно быть логичным, кратким и точным, исключающим неоднозначное толкование. При необходимости дать определение пяти и более специальным терминам допускается их оформление в виде отдельного приложения к проекту ведомственного правового акта.

4. Текст проекта правового акта не должен содержать общие, абстрактные формулировки типа: «повысить внимание», «решительно улучшить» и тому подобные. Не допускается использование в проекте правового акта сокращенных выражений, как, например, «и т.д.», «и т.п.», «и др.».

5. Термины, используемые в проекте ведомственного правового акта, должны употребляться только в одном значении и в соответствии с терминологией, принятой в законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации.

6. В случае необходимости использования в проекте ведомственного правового акта малоизвестных юридических, технических и других специальных терминов в тексте документа дается их развернутое определение. Толкование данных терминов может быть осуществлено в отдельном проекте правового акта или в виде сноски к конкретному специальному термину.

7. Документ должен основываться на фактах и содержать конкретные и реальные предложения или указания.

8. Документ не должен дублировать положения ранее изданных ведомственных правовых актов.

9. Документ должен быть оформлен в соответствии с существующими государственными стандартами и иметь установленный комплекс обязательных реквизитов с соблюдением порядка их расположения.

10. В документе не должно быть помарок и исправлений.

Документирование информации в органах внутренних дел Российской Федерации осуществляется с использованием технических средств, в том числе средств вычислительной техники.

Изготовление рукописных документов допускается при отсутствии возможности использования технических средств или в случаях, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России.

В проектах ведомственных правовых актов рекомендуется употреблять полные наименования федеральных органов исполнительной власти.

Проект правового акта оформляется, как правило, на установленных бланках и стандартных листах бумаги формата А4 (210x297 мм). Текст акта печатается на одной стороне листа.

Проекты правовых актов, изготавливаемые с использованием печатающих устройств средств вычислительной техники, печатаются в текстовом редакторе Microsoft Word шрифтом TimesNewRoman размером № 14, через 1-1,5 интервала.

Табличные документы могут быть изготовлены также с использованием редактора Microsoft Excel и шрифта Arial. Размер шрифта разработчиком проекта выбирается самостоятельно, но не может быть менее № 10.

Для выделения части текста документа, заголовка, примечания могут использоваться шрифты других типов и размеров, начертание, курсив, измененный (увеличенный или уменьшенный) интервал между строками, смещение относительно границ основного текста.

При размещении текста документа на листе оставляются верхние и нижние поля в размере 20 мм, левое – 30 мм, правое – 20 мм от края листа.

Текст печатается от левой границы текстового поля документа и выравнивается по левой и правой границам текстового поля документа (выравнивание по ширине). Первая строка абзаца начинается с абзацного отступа на расстоянии 1,25-1,5 см от левой границы текстового поля документа. В случае необходимости документ может иметь верхний и нижний колонтитулы, находящиеся на расстоянии 10 мм от края листа.

Проект правового акта должен иметь: заголовок, дату, порядковый номер и другие необходимые реквизиты, предусмотренные Инструкцией по делопроизводству. Заголовок проекта ведом-

ственного правового акта должен быть предельно кратким и отражать содержание документа. Заголовок проекта правового акта помещается внутри ограничительных рамок соответствующих бланков установленного образца. Заголовок проекта правового акта, издаваемого в виде положения, наставления, инструкции, правил, оформляется по центру листа с одинаковыми интервалами от левой и правой границ текста в 2-3 интервалах перед текстом проекта. Точка в конце заголовка не ставится.

Датой издания является дата его регистрации в отделе делопроизводства и режима территориального органа МВД России после подписания начальником. Дата издания акта оформляется словесно-цифровым способом в местах, установленных для реквизитов даты. В угловых реквизитах приложений дата издания нормативного правового акта оформляется цифровым способом – арабскими цифрами в следующей последовательности: день месяца, месяц, год. День месяца и месяц оформляются двумя парами цифр, разделенных точкой, год – четырьмя цифрами.

При написании даты в реквизитах с применением словесно-цифрового способа после написания цифр соответствующего года используется обозначение «г.», с использованием цифрового способа данное обозначение не применяется. При написании даты вне реквизитов используется словесно-цифровой способ с отображением после написания цифр обозначения соответствующего года слова «года».

При изготовлении документов на двух и более листах вторая и последующие страницы должны быть пронумерованы. Номера страниц проставляются в верхнем колонтитуле листа посередине текстового поля документа. При этом на первом листе проекта правового акта номер листа не ставится. Проект и все входящие в его состав приложения должны иметь сквозную (сплошную) нумерацию листов.

Текст проекта ведомственного правового акта, издаваемого в виде приказа, как правило, состоит из вступительной части (преамбулы) и распорядительной (приказной) части. Во вступительной части излагаются цели, мотивы и основания издания приказа. Положения нормативного характера во вступительную часть не включаются. В случае если предписания нормативного правового акта в обосновании не нуждаются, вступительная часть может отсутствовать.

При наличии вступительной части проекта приказа распорядительная часть должна начинаться словом «приказываю», напечатанным по центру текстовой части листа прописными буквами вразрядку (с двумя машинописными интервалами). Распорядительная часть проекта приказа излагается в повелительной (императивной) форме. Каждый пункт распорядительной части проекта приказа должен начинаться, как правило, с глагола.

При наличии в тексте распорядительной части проекта приказа поручений руководителям структурных подразделений территориального органа МВД России глагол помещается непосредственно после указания соответствующего подразделения, инициалов имени, отчества и фамилии руководителя подразделения территориального органа. При этом инициалы имени, отчества и фамилия руководителя структурного подразделения указываются в дательном падеже без указания специального (воинского) звания и помещаются в круглые скобки (например, «ФЭО (В.В. Иванову)»).

В распорядительной части проекта приказа нормативные предписания излагаются в последовательности, обеспечивающей их правильное понимание и применение нормативного акта. Как правило, пункты распорядительной части проекта приказа излагаются в следующей последовательности:

- пункты об утверждении правовых актов территориального органа МВД России других видов (положений, наставлений, инструкций, правил и иных ведомственных нормативных актов);
- пункты, устанавливающие нормативные предписания;
- пункты, содержащие поручения подразделениям территориального органа МВД России;
- пункты, изменяющие ранее установленные нормативные предписания;
- пункты, отменяющие ранее изданные ведомственные нормативные акты;
- пункты, возлагающие контроль за выполнением данного приказа территориального органа МВД России.

Текст проекта ведомственного правового акта ОВД может подразделяться на составные части:

- в приказе – на пункты, подпункты и абзацы;
- в положении, наставлении, инструкции, правилах и иных правовых актах – на главы, пункты, подпункты и абзацы.

Каждая составная часть, исключая абзацы, должна иметь соответствующий номер. Нумерация глав производится римскими цифрами с точкой, а пунктов и подпунктов – арабскими цифрами с точкой. Допускается буквенная нумерация подпунктов. Номер главы и пункта должен состоять из одного числа. Нумерация пунктов по тексту проекта является сквозной (сплошной) без учета разделения текста проекта на главы. Номер подпункта включает в себя номер соответствующего пункта и номер собственно подпункта, разделенные точкой. Например: 1.1; 2.17, 1.3.2. При более мелком делении подпунктов допускается буквенное обозначение абзацев, отделенных от текста абзацев круглой скобкой без точки. Например: «а)», «б)», «в)».

Использование дефисов или иных специальных символов при более мелком делении подпунктов не допускается.

Главы должны иметь соответствующие заголовки, отражающие в краткой форме их содержательную часть. Заголовки глав оформляются полужирным шрифтом и выравниваются по левой границе текстового поля листа с учетом абзацного отступа. Точка в конце заголовка главы не ставится.

Пункт проекта ведомственного правового акта должен содержать одно нормативное предписание. Несколько нормативных предписаний помещаются в один пункт в исключительных случаях, когда это необходимо для их правильного понимания и применения. В иных случаях такие предписания рекомендуется излагать в подпунктах. Каждое предписание проекта формулируется так, чтобы исключалась возможность неоднозначного его толкования.

В пункты проекта правового акта, содержащие нормативные предписания, действие которых не ограничивается определенным сроком, не включаются предписания, имеющие временное значение. Нормативное предписание, рассчитанное на определенный период времени, включается в отдельный пункт проекта.

Текст проекта правового акта излагается с соблюдением правил русского языка, доступно и просто, по возможности короткими фразами. В проект не подлежат включению различные рекомендации, советы, цитаты из книг или другие подобные тексты. В целях исключения неоднозначного понимания норм и предписаний в тексте проекта не допускается употребление многозначных слов и выражений, образных сравнений, эпитетов, метафор и так далее.

В проекте излагается содержание вводимых нормативных предписаний, определяется круг подразделений территориального органа МВД России, должностных лиц, на которых распространяются эти предписания. В необходимых случаях в проекте правового акта могут быть предусмотрены необходимые меры ответственности, пределы которой определяются компетенцией начальника территориального органа МВД России.

В нормативных предписаниях указываются конкретные сроки их реализации с указанием числа месяца, месяца, квартала, года. Например, «до 15 ноября 2008 года», «в I квартале 2009 года». При необходимости допускается устанавливать срок, указывая на наступление конкретного события или совершение определенного действия, либо ограничиваться указанием периода (отрезка) времени (например: «в двухмесячный срок», «в десятидневный срок»).

Нормативные предписания порученческого характера, предназначенные одному исполнителю (одним исполнителям), в тексте проекта правового акта группируются в один пункт. Аналогичным образом группируются и нормативные предписания, объединенные одним определяющим словом. Например: «Утвердить», «Установить, что», «Считать утратившими силу» и т.п.

В проектах, не имеющих соответствующего грифа секретности или грифа ограничения доступа, запрещается использовать нормативные предписания, содержащие сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, а также сведения конфиденциального характера. Гриф секретности («особой важности», «совершенно секретно», «секретно») или пометка «Для служебного пользования» проставляются без кавычек в верхнем правом углу первого листа проекта нормативного акта. В установленных случаях гриф секретности может дополняться установленными литерами. Оформление грифа секретности осуществляется в соответствии с правилами секретного делопроизводства.

В проекте приказа территориального органа МВД России может быть установлен срок вступления в силу данного документа или отдельного его нормативного предписания.

## **Требования, предъявляемые к оформлению сносок, примечаний и приложений в проектах ведомственных правовых актов:**

Для объяснения тех или иных особенностей, которые не могут быть отражены непосредственно в нормативном предписании проекта правового акта, а также в целях уточнения отдельных нормативных предписаний проекта к отдельным его частям (пунктам, подпунктам, абзацам, отдельным словосочетаниям или словам) может быть сделана сноска, обозначаемая арабскими цифрами, прописанными с применением верхнего индекса.

В проектах используются сноски, помещаемые в конце каждой страницы проекта. Нумерация сносок должна начинаться отдельно на каждом листе проекта. Для оформления текста сноски используется шрифт, размер которого должен быть меньше размера шрифта основного текста.

К проекту приказа прилагаются утверждаемые им правовые акты (положения, инструкции, правила и т.п.), а также другие материалы в виде перечней, таблиц, образцов документов, графиков, схем, бланков и иных документов. В этих случаях в предписания проекта приказа включаются указания на данные приложения (например: «Утвердить прилагаемую Инструкцию...», «...внести изменения в ...согласно Перечню (приложение № 1)» и т.д.).

Ведомственные правовые акты, являющиеся приложениями к основному правовому акту, также могут иметь приложения. Каждое приложение к приказу имеет свой порядковый номер (с написанием символа номера). Например: «Приложение № 1», «Приложение № 2». Единственное приложение к проекту нормативного акта не нумеруется.

Правовой акт, утверждаемый приказом территориального органа МВД России и оформленный в качестве приложения к нему, подготавливается и оформляется в соответствии с изложенными требованиями.

На прилагаемом документе указывается заголовок, который должен быть идентичен его названию в соответствующем пункте проекта основного правового акта. В верхнем правом углу на первой странице приложения указываются его реквизиты, указывающие на номер приложения, вид основного акта, к которому данный документ является приложением, и его регистрационные реквизиты (дата регистрации и регистрационный номер).

После разработки проекта правового акта непосредственный исполнитель обязан считать его текст, проверить правильность ссылок на ранее изданные законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты МВД России.

Разработанный проект подлежит обязательному визированию руководителем (исполняющим или временно исполняющим обязанности) подразделения территориального органа МВД России, являющегося ответственным за его разработку.

Виза проставляется в нижней части оборотной стороны последних листов проекта локального нормативного акта и каждого приложения к нему.

Следует обратить внимание на тот факт, что при проведении инспектирования территориальных органов МВД России среди распространенных нарушений правил юридической техники отмечены следующие: неправильное использование юридической терминологии, ссылки на недействующие нормативные правовые акты, неправильное указание реквизитов нормативного правового акта.

## Содержание

Введение.....	3
1. Понятие и значение юридической техники в нормотворчестве органов внутренних дел.....	5
2. Правила и требования юридической техники.....	10
3. Проблемы соблюдения требований юридической техники в нормотворчестве органов внутренних дел.....	19
Заключение.....	27
Приложение .....	29

Учебное издание

**Овчинникова** Олеся Дмитриевна

**Титова** Елена Анатольевна

**Шаганян** Аннета Михайловна

ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА В НОРМОТВОРЧЕСТВЕ  
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Учебное пособие

Редактор	Е.Г. Авдюшкин
Корректурa, компьютерная верстка	М.В. Егерь
Дизайн обложки	М.Ю. Барабаш

Лицензия ЛР № 0221352 от 14.07.1999 г.

Лицензия ПЛр № 020109 от 15.07.1999 г.

Подписано в печать 02.11.2017 г. Формат 60x84/16.  
Отпечатано на RISO-4300. Усл. п.л. 2,4. Тираж \_\_\_\_\_ экз. Заказ \_\_\_\_\_.  
Барнаулский юридический институт МВД России.  
Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел.  
656099, Барнаул, ул. Чкалова, 49; www.бюи.мвд.рф.



