



что юридическая техника толкования конституционных договоров предусматривает использование объективных (творческих) методик, находящихся свое непосредственное проявление в таких способах интерпретации, как телеологический и эволюционный.

Особенность же техники толкования международных договоров состоит прежде всего в том, что порядок, средства и способы их толкования в наиболее общей форме регламентированы Венской конвенцией. Однако конкретные такие юридические средства и способы могут развиваться в практике толкования международных договоров с целью предоставления положениям последних практической значимости и эффективности для регулирования отношений в соответствующих социально-исторических условиях.

#### Список использованной литературы:

1. Itzcovich G. The Interpretation of Community Law by the European Court of Justice / G. Itzcovich // German Law Journal. – Vol. 10. – № 5. – P. 537–560.

2. Рабінович П. Конституція України як «живий інструмент» (у світлі офіційного перетлумачення її положень) / П. Рабінович, В. Гончаров // Юридичний вісник України. – 2011. – № 23 (831). – С. 5–6.

3. Рабінович П.М. Особливості тлумачення юридичних норм щодо прав людини (за матеріалами практики Європейського суду з прав людини) / П.М. Рабінович, С.Є. Федик // Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України / редкол. : П.М. Рабінович (гол. ред.) та ін. – Львів : Астрон, 2004. – 171 с.

## ВЫБОР НАДЛЕЖАЩЕЙ ФОРМЫ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО АКТА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ

Юлия ЗАПЛОТИНСКАЯ,

аспирант кафедры теории и философии права  
Львовского национального университета имени Ивана Франко

#### Summary

Choice of form of governmental legal acts is researched in this article based on the example of former-soviet states. The author teases out two main stages in the process of the act's form selection: decision to adopt an act within own competence or to initiate its adoption by another body and proximate choice of the form in accordance with its authority. Moreover, the author analyses the most widespread mistakes made during this process, including adoption of legal normative acts regulating organizational matters and vice-versa, approval of self-sufficient legal acts by other ones. As a consequence, possible ways to diminish negative tendencies in a given sphere are offered.

**Key words:** form of legal act, government, authority, competence, rulemaking technique.

#### Аннотация

В данной статье рассматривается проблема выбора формы нормативно-правовых актов правительств на примере постсоветских государств. Автор выделяются две основные стадии процесса определения формы акта: решение принимать акт в рамках собственной компетенции или инициировать его принятие другими субъектами, а также непосредственный выбор формы в соответствии со своими полномочиями. Кроме того, автор проводит анализ наиболее распространенных ошибок, при этом совершаемых, в том числе принятие нормативных актов по организационно-распорядительным вопросам и, наоборот, утверждение одних самостоятельных актов другими. В результате предлагаются пути искоренения негативных тенденций в данной сфере.

**Ключевые слова:** форма нормативно-правового акта, правительство, полномочия, компетенция, правотворческая техника.

**Постановка проблемы.** Выбор правильной формы нормативного акта является залогом эффективности правового регулирования, а также мерилем роли и места правовых норм в правовой системе государства. Правильность выбора формы акта имеет большое значение, так как его ошибочность может привести к недейственности или же неправомерности соответствующего акта [5, с. 95]. Вопрос формы нормативно-правового акта изучается и с точки зрения теории права, и с точки зрения юридической техники. К сожалению, последняя в основном лишь вскользь касается предмета нашего исследования. Кроме того, недостаточно внимания уделяется изучению практики выбора формы акта, а также ошибок, при этом допускаемых. В то же время именно рассмотрение данной проблемы в ракурсе правотворческой техники имеет важное прикладное значение и отображается как на качестве принимаемых актов, так и на эффективности правового регулирования. Таким образом, существует как

теоретическая, так и практическая потребность в более детальном исследовании этого вопроса.

#### Актуальность темы исследования.

Корректность подбора формы акта, в который облекается нормативно-правовое регулирование, прямым или косвенным образом сказывается на его эффективности. Таким образом, этот исходный этап процесса правового регулирования требует должного анализа и изучения. Представляется оправданным более детально рассмотреть вопрос выбора формы акта на примере правительства. Во-первых, правительство (совет или же кабинет министров или непосредственно правительство) является высшим органом государственной исполнительной власти, и его правотворчество является наиболее важным среди вертикали органов, а также примером правового регулирования. Во-вторых, этот выбор является более регламентированным и ограниченным рамками закона.

**Состояние исследования.** Форма нормативно-правового акта, а также вопрос ее выбора изучался многими



учеными, в том числе В.П. Уманской, Ю.Г. Арзамасовым, Т.В. Кашаниной. Особенного внимания в этой сфере заслуживают научные работы С.В. Бошно. Однако процесс выбора надлежащей формы нормативно-правового акта требует более детального изучения.

**Целью и задачей статьи** является детальное изучение процесса выбора формы правового акта правительства, а также сопряженных с ним правотворческих ошибок. Для удобства исследования этот процесс разделен на две основные стадии: определение, будет ли акт приниматься в границах собственных правотворческих полномочий правительства, и непосредственный выбор, в форме какого именно правового акта будут излагаться нормативные предписания. Каждая из этих стадий будет проанализирована в статье отдельно. Более того, исследование будет проведено на примере правотворчества правительств постсоветских государств.

#### **Изложение основного материала.**

Выбор формы акта праводателем не может быть свободным. Выбирая ту или иную форму, субъект правотворчества (правительство) ограничен рамками конституции и законов, должен на них опираться [4, с. 116]. Речь идет о правовых нормах, которые предоставляют органу государственной власти определенные правотворческие полномочия, в том числе право инициировать принятие нормативно-правовых актов другими государственными органами. Хотя некоторые авторы ограничивают выбор формы акта исключительно теми нормативно-правовыми актами, которые уполномочен принимать соответствующий орган [5, с. 95], мы считаем, что такое ограничение не оправдано. Так как кроме собственных полномочий правительство наделено полномочиями законодательной инициативы, и доля инициированных им законопроектов является значительной во всех анализируемых странах, а также имеет право поручать принятие определенного акта подчиненным ему органам, что также является способами непрямого правового регулирования.

Выбирая форму нормативно-правового акта, правительство должно руководствоваться нормами конституции, специального закона (в Украине – Закона Украины «О Кабинете Министров

Украины», в Беларуси – Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»), а также других законодательных актов в некоторых случаях. Конституцией устанавливаются границы компетенции, а также определяются формы нормативных актов, которые могут быть приняты правительством. Например, статья 102 Конституции Республики Молдова устанавливает, что Правительство принимает постановления, ордонансы и распоряжения; в соответствии со статьей 108 Конституции Республики Беларусь правительство издает постановления; часть 1 статьи 115 Конституции Российской Федерации предусматривает, что правительство издает постановления и распоряжения. Конституция Украины наделяет Кабинет Министров Украины правом принимать постановления и распоряжения, правом законодательной инициативы, а также обозначает круг вопросов, которые могут быть урегулированы исключительно законодательным путем. В то же время Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» более детально регулирует вопрос правительственной компетенции, а также определяет, что нормативный характер носят только постановления. Таким образом, основополагающее нормативное закрепление форм правовых актов, в которые может быть облачено правовое регулирование правительства, принадлежит к числу конституционных и законодательных актов, и отображает своего рода процессуальную составляющую, формальное требование.

Однако форма нормативно-правового акта определяется в первую очередь его содержанием [5, с. 95]. Т.В. Кашанина подчеркивает, что форма акта должна избираться в два этапа, это позволит более детально проанализировать природу общественно-правовых отношений, которые должны быть урегулированы соответствующим актом: первым этапом она считает определение сферы правового регулирования (публично-правовая или частно-правовая), а вторым – непосредственный выбор правовой формы [3, с. 110]. С учетом того, что в современном государстве исполнительная власть, которую возглавляет правительство, может нормативно регулировать лишь те отношения, которые необходимы для ее

осуществления, то регулироваться ею может лишь публично-правовая сфера, таким образом, вопрос стоит не в выборе формы акта, а в необходимости самого регулирования либо ее отсутствии. Опираясь на вышеуказанное, считаем, что такой подход, являясь уникальным, в то же время не отображает вполне реальности.

Исходя из сказанного выше, избирая форму будущего нормативно-правового акта, правительство имеет два основных варианта действия:

1) инициировать принятие нормативного акта другим государственным органом, если его принятие не входит в его собственную компетенцию либо есть основания полагать, что более уместным будет правовое регулирование другого уровня:

- подготовить проект закона и выступить с законодательной инициативой, если вопрос находится в компетенции парламента или касается важных общественных отношений;

- поручить подготовку и принятие соответствующего акта нижестоящими органами, если нет нужды для принятия акта с высшей юридической силой;

2) принять решение про подготовку нормативно-правового акта, принятие которого относится к его компетенции, если оно уполномочено совершать правовое регулирование соответствующего вопроса, а также непосредственно определить форму акта, если правительство имеет право издавать несколько их видов.

Несмотря на видимую простоту алгоритма, на практике встречаются разнообразные, в том числе довольно грубые ошибки. В первую очередь, часто актами правительства регулируются отношения, с одной стороны, требующие законодательного закрепления, а с другой – они касаются вопросов, которые могли бы быть урегулированы на более низком уровне.

Второй распространенной ошибкой является принятие нормативных актов по вопросам организационно-распорядительного характера, и наоборот, нормативное регулирование общественных отношений индивидуальными актами. Если последнее встречается редко, то первое нарушение правотворческой техники встречается довольно часто в практике постсоветских государств. Обе ошибки свидетельствуют



о низкой культуре правотворчества, нехватке знаний юридической техники, а также теории права, более того, они значительно усложняют процесс применения права, вызывают неудобства для практиков.

Поскольку данные вопросы достаточно емко урегулированы на конституционном и законодательном уровне, нет нужды в дополнительном его регулировании, усматривается как необходимое постоянное повышение квалификации и профессиональной подготовки кадров, которые занимаются подготовкой актов в правительстве либо по его поручению. Совершенствование навыков юридической техники является наиболее эффективным способом улучшения качества правотворчества и, соответственно, правового регулирования.

Следующей проблемой при выборе формы акта является использование формы «акта в акте». К сожалению, в правотворчестве многих постсоветских государств сформировалась негативная тенденция ненадлежащего выбора формы акта, которая состоит в утверждении одного самостоятельного нормативно-правового акта другим. Наиболее ярко эта тенденция проявляется именно в актах правительств.

Следуя традициям наименования нормативно-правовых актов определенного вида, в зависимости от особенностей предмета их регулирования, в практике правотворчества и правоприменения сложился ряд клише, которые в современных условиях не имеют права быть. Это особенно относится к тенденции называть акты (в нашем случае правительства) инструкциями, положениями, правилами или порядками, а потом утверждать их актом, который в действительности вправе принимать правительство. Множество таких примеров можно найти в практике правотворчества Правительств Республики Молдова, Российской Федерации, Совета Министров Республики Беларусь, Кабинета Министров Украины.

По своей правовой природе статуты, правила, порядки, положения, инструкции являются самостоятельными нормативно-правовыми актами. Статутом в публичном праве считается акт, либо регламентирующий организацию государственной власти в административном образовании в целом, либо ре-

гулирующий вопросы государственного управления в определенной сфере [2, с. 847]. В связи с особым назначением статутов, они в правотворческой практике правительств встречаются реже всего.

Правилами является нормативный акт, который устанавливает порядок деятельности, отображает содержание и последовательность определенных действий [1, с. 64]. Правила встречаются довольно часто, например: Правила определения размера платы и внесения ее за установление сервитута для размещения объектов федерального или регионального значения в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и расположенных на территориях, присоединенных к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 10.04.2014 г. № 283; Правила подачи застрахованными лицами заявления об отказе от финансирования накопительной части трудовой пенсии и направлении на финансирование страховой части трудовой пенсии 6 процентов индивидуальной части тарифа страхового взноса, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 17.03.2014 г. № 194.

Порядок по сути похож на правила, он регулирует процедуру, механизм реализации полномочий определенных субъектов [2, с. 660]. Примером является Порядок назначения и выплаты государственной социальной помощи семьям, утвержденный постановлением Кабинета Министров Украины от 24.02.2003 г. № 250.

Положение – это нормативно-правовой акт организационно-учредительного характера, которым устанавливаются основы деятельности определенного органа, учреждения, регулируется их правовой статус [2, с. 653]. Например, Положение о докторантуре, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 04.04.2014 г. № 267, фактически регулирует основы функционирования такого института как докторантура. Кроме того, в форме положения часто принимаются акты, которые на самом деле являются порядком

или правилами по своей сути, например, Положение о порядке индексации субсидируемых государством тарифов (цен) на жилищно-коммунальные услуги для населения, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 05.02.2014 г. № 96.

Инструкцией является акт, детально регулирующий порядок действия субъектов [1, с. 64]. Например, Инструкция по механизму межсекторального сотрудничества в области выявления, оценки, направления, помощи и мониторинга детей – жертв и потенциальных жертв насилия, пренебрежения, эксплуатации и торговли, утвержденная постановлением Правительства Республики Молдова № 270 от 08.04.2014 г.

Тем не менее, как свидетельствует практика, нормативно-правовые акты этих форм в основном принимаются путем их утверждения другими актами, часто – правительственными. Таким образом, существующая практика является искривлением правотворческой техники и нарушением конституционных и законодательных норм. Утверждение актов актами, в том числе «многоуровневое», стало нормой в советские времена и до сих пор очень распространено. Такая ситуация является крайне негативной с точки зрения как юридической техники, так и верховенства права и требует искоренения. Во-первых, нет необходимости утверждать самостоятельные нормативные акты как технические приложения, это нивелирует их статус и вносит неясность в структуру системы нормативно-правовых актов. Во-вторых, государственные органы имеют право действовать исключительно в рамках своих полномочий, это касается также принятия ими нормативно-правовых актов. В большинстве своем конституции постсоветских государств закрепляют перечень актов, которые вправе принимать правительство, таким образом, утверждение ими «вторичных» нормативных актов можно считать неконституционным.

Следовательно, от практики утверждения правительственными актами положений, инструкций, правил и порядков необходимо отказаться. Для этого необходимо как внесение изменений в некоторые акты (например, Регламент Кабинета Министров



Украины, который предусматривает возможность утверждения иных актов постановлениями), так и более требовательное отношение к подбору специалистов и дальнейшему повышению их квалификации.

Кроме того, необходимо обратить отдельное внимание на практику утверждения ненормативных документов нормативными актами правительства. К примеру, довольно распространенной является практика утверждения планов, перечней, типовых документов, не являющихся нормативными, постановлениями правительства, которые сами по себе не регулируют каких-либо иных вопросов (например, Государственная программа обеспечения равных прав и возможностей женщин и мужчин на период до 2016 г., утвержденная постановлением Кабинета Министров Украины от 26.09.2013 г. № 717). Такая практика не несет в себе угрозы неконституционности, однако противоречит стандартам правотворческой техники, и как следствие, вносит путаницу в правоприменительную практику. Таким образом, ненормативные документы следует утверждать актами распорядительного характера.

Более серьезной правотворческой ошибкой будет утверждение нормативно-правовыми актами правительства ненормативных по форме документов, которые на самом деле содержат правовые нормы. Например, Типовой порядок выдачи разрешений на нарушение объектов благоустройства или отказа в их выдаче, переоформлении, выдаче дубликатов, аннулировании разрешений, утвержденный постановлением Кабинета Министров Украины от 30.10.2013 г. № 870, по сути является общеобязательным нормативным актом, который должен был быть принят в форме постановления. Типовой порядок должен носить исключительно рекомендационный характер, содержать модели, стандарты, образцы [2, с. 1450] положений, которые могут быть использованы при создании соответствующего документа, придание ему общеобязательного характера и регулирование им порядка осуществления государственной исполнительной власти является недопустимым. Таким образом, необходимо избегать помещения

норм права в ненормативные документы и придания им нормативного характера путем утверждения их правительственными постановлениями.

Следовательно, разработчику необходимо с особым вниманием отнестись как к выбору непосредственной формы нормативно-правового акта, так и к утверждаемым этим актом документам.

**Выводы.** Таким образом, при принятии правительством решения о необходимости правового регулирования тех или иных отношений разработчик обязан должным образом отнестись к процессу выбора надлежащей формы нормативного акта. В первую очередь он должен убедиться в том, что отношения требуют именно регулирования на правительственном уровне. В таком случае необходимо исходить из конституционных и законодательных положений, закрепляющих правотворческую компетенцию правительства, а также перечень принимаемых им актов. Принятие актов иных форм, в том числе путем их утверждения, является недопустимым. Кроме того, следует избегать принятия нормативных актов по организационно-распорядительным вопросам, и наоборот. Как показывает практика, в правительственном правотворчестве постсоветских государств допускаются множество ошибок разного рода при выборе формы акта. Наиболее эффективным способом преодоления нигилизма в этой сфере, а также повышения качества правового регулирования как следствия можно достигнуть путем надлежащей профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов, которые привлекаются к разработке правительственных актов.

#### Список использованной литературы:

1. Бошно С.В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. – 2004. – № 12. – С. 64.
2. Великий энциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемчушенка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 847.

3. Кашанина Т.В. Юридическая техника : учебник / Т.В. Кашанина. – М. : Эксмо, 2007. – С. 110.

4. Нормография: теория и методология нормотворчества : учеб.-метод. пособие / под ред. д-ра юрид. наук Ю.Г. Арзамасова. – М. : Академический Проект ; Трикста, 2007. – С. 116.

5. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика : монография / В.П. Уманская ; под ред. Б.В. Россинского. – М. : Юнити-Дана ; Закон и право, 2013. – С. 95.