

УДК 342.924

НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ МВД РОССИИ

© 2016 г.

В.В. Черников

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

chvv-13d@yandex.ru

Поступила в редакцию 01.09.2016

Анализируется нормотворческая деятельность системы МВД России, раскрываются основные виды нормативных актов МВД России, а также обязанности юридической службы МВД России в данной сфере.

Ключевые слова: правовые акты, нормотворческая деятельность, юридическая служба МВД России, Договорно-правовой департамент МВД России.

Ведомственное регулирование – необходимая часть современной правовой организации общества. Основным его смыслом является оказание организующего воздействия на сферу общественной жизни, регулирование которой отнесено к компетенции соответствующих федеральных органов государственной власти. Осуществляется обозначенное воздействие посредством издания подзаконных нормативных актов [1].

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) является федеральным органом исполнительной власти, предназначенным для непосредственного осуществления государственного управления в сфере внутренних дел. Обладая масштабной компетенцией, органы внутренних дел являются еще и самой представительной и разветвленной частью государственного аппарата. Их структура и должностные лица действуют на всех уровнях административно-территориального деления страны, в каждом поселении и по всему диапазону муниципальных образований.

Система МВД России функционирует в государственном механизме прежде всего как правоприменительная структура. В этой связи для нее определяющим является принятие индивидуально-правовых актов, то есть документов, которые служат основанием для возникновения прав, обязанностей и мер юридической ответственности конкретных лиц. Эти акты влекут юридические последствия и выступают в качестве юридических фактов. Формами индивидуально-правовых предписаний органов внутренних дел выступают акты-документы и акты-действия.

Актами-документами являются официальные письменные свидетельства, представленные в виде постановлений, протоколов, приказов, распоряжений, разрешений, письменной

регистрации сообщения о преступлении, договоров, исковых заявлений и других подобного рода решений.

Акты-действия – это акты устной, конклюдентной формы. К ним относятся, к примеру, жесты регулировщика, удаление посторонних лиц с места происшествия, предостережение гражданина о недопустимости продолжения противоправного деяния, применение физической силы, специальных средств или оружия в предусмотренных законом случаях и т.п.

Наряду с правоприменительной деятельностью МВД России, как федеральная структура исполнительной власти, принимает непосредственное участие в реализации нормотворческой функции государства. В содержании нормотворческой деятельности МВД России, как и любого федерального министерства, можно выделить три основных направления:

- 1) собственное нормотворчество – издание ведомственных нормативных актов;
- 2) межведомственное нормотворчество – издание нормативных актов совместно с другими органами государственной власти (по вопросам пересекающейся компетенции или представляющим взаимный интерес);
- 3) участие в нормотворческой деятельности по линии других государственных органов – на стадии разработки проектов нормативных актов, их рецензирования, согласования, подготовки проектов поправок.

Согласно п. 12 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации данное ведомство осуществляет самостоятельное нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Фе-

дерации или Правительства Российской Федерации; определяет порядок реализации прав и обязанностей полиции, если этот порядок не является предметом регулирования федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации [2].

С помощью нормативных актов МВД России государство обеспечивает конкретизацию, оперативность и дифференцированность руководства сферой внутренних дел. Отчасти в относительной саморегулируемости кроется смысл и значение нормотворческой деятельности государственных органов.

Существует три случая, при которых МВД России издает свои собственные нормативные акты.

Во-первых, они могут разрабатываться во исполнение предписания высшей юридической силы и в данной связи детализировать положения основного правового акта либо определять технологический процесс их реализации. При этом в одном случае полномочие на принятие подобного акта может быть прямо указано в самом основном нормативном акте, в другом случае оно проистекает из цели правовой установки, реализующей положения основного предписания. Так, приказ МВД России от 6 марта 2009 г. № 196 «О порядке посещения мест принудительного содержания органов внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий» был издан во исполнение Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 1 «Об утверждении инструкции о порядке присвоения квалификационных званий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» – во исполнение Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Во-вторых, МВД России принимает нормативные акты в соответствии с требованиями документов высшей юридической силы или нормами, содержащимися в них. В этом случае понимаемый нормативный акт направлен на логическое продолжение основных правовых предписаний и на их развитие. Подобная конкретизация материальной стороны нормативно-регулирующего присуща, к примеру, Административному регламенту Министерства внутренних дел Российской Федерации по предо-

ставлению государственной услуги по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации, утвержденному приказом МВД России от 14 июля 2012 г. № 696.

Другой особенностью данной разновидности ведомственных нормативных установок является то, что они носят преимущественно технологический характер. Их служебная роль заключается в том, чтобы установить порядок реализации положений иных нормативных документов.

Наконец, МВД России может принимать нормативные акты в рамках собственной компетенции. Это так называемое «первичное» правовое регулирование, так как по сравнению с вышеназванными случаями документы собственной компетенции имеют не вспомогательное, а относительно автономное значение, хотя и осуществляются в системе заданных правовых параметров. Главным образом, такие нормативные акты носят внутренний характер и посвящены регулированию служебных отношений. В их числе разного рода положения о подразделениях, уставы, наставления и инструкции по реализации функций, возложенных на систему МВД России.

В соответствии с действующим законодательством министерство наделено компетенцией на издание двух видов норм права:

- адресованные органам, подразделениям, должностным лицам, сотрудникам, федеральным гражданским служащим и работникам системы МВД России (внутренние, внутрисистемные нормы права);
- содержащие предписания в адрес других органов, организаций и граждан (внешние правовые нормы).

Ведомственные документы призваны прежде всего регулировать внутрисистемные отношения, упорядочивать деятельность органов внутренних дел, их служб и подразделений. В них определяются права, обязанности и ответственность органов, структурных подразделений и сотрудников, основы их взаимоотношений, закрепляются наиболее оптимальные формы, методы и процедуры деятельности органов внутренних дел, направленной на выполнение возложенных на них задач. С их помощью обеспечивается и регулируется внедрение в практику работы достижений научно-технического прогресса, результатов академических исследований и разработок, регламентируются процессы управления в системе внутренних дел и т.д.

Однако по целому ряду вопросов ведомственное правовое регулирование распространяется и на отношения, возникающие вне си-

стемы органов внутренних дел. Это случается, когда действующее законодательство предоставляет МВД России право посредством принятия нормативных предписаний регулировать общественные отношения в следующих областях:

- регистрация и учет заявлений, сообщений и другой информации о преступлениях и иных происшествиях;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- осуществление федерального государственного контроля (надзора) за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;
- государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- контроль частной детективной деятельности;
- проведение государственной дактилоскопической и геномной регистрации;
- исполнение законодательства об административных правонарушениях;
- обеспечение ведения и функционирования информационных банков (баз), представления в соответствии с законодательством Российской Федерации содержащихся в них сведений федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, организациям и гражданам;
- реализация кадровой функции, прием на службу в органы внутренних дел, порядок и условия приема в образовательные организации, находящиеся в ведении МВД России.

В перечисленных случаях действие правовых норм МВД России часто распространяется и на других участников общественных отношений. И здесь основным предметом правового регулирования выступает системность реализации гражданами и организациями своих прав и исполнения обязанностей в границах перечисленных сфер общественной жизни. В том числе установка механизма взаимоотношений органов внутренних дел с иными субъектами правоотношений, действующими в сфере охраны правопорядка. Эти акты, как известно, подлежат государственной регистрации в Минюсте России, которая введена в 1997 г. [3].

МВД России может издавать нормативные

правовые акты и совместно с другими федеральными органами государственной власти. Это те случаи, когда наблюдается совместное ведение либо существует взаимный интерес. Один из таких случаев регулирует совместный приказ Минтранса России № 58, МВД России № 119 от 11 марта 2016 г. «Об утверждении Порядка информационного взаимодействия между оператором Государственной автоматизированной информационной системы «ЭРА-ГЛОНАСС» и территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъектам Российской Федерации».

Нормативные акты МВД России издаются в форме директив и приказов. Все иные разновидности правовых документов утверждаются приказами. Наиболее распространенными видами таковых являются следующие: инструкции, правила, положения, уставы, наставления, руководства, административные регламенты.

Директива МВД России – это акт, носящий ориентирующий характер, которым определяются задачи оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и служебно-боевой деятельности внутренних войск МВД России на предстоящий год.

Приказы издаются по наиболее важным вопросам деятельности подведомственных органов. Ими представляются субъективные права и возлагаются обязанности, устанавливаются юридические факты, связанные с возникновением, изменением и прекращением каких-либо правоотношений.

Инструкции и правила содержат юридические нормы, закрепляющие порядок и способы осуществления определенных направлений оперативно-служебной деятельности, процедуры реализации субъективных прав и обязанностей должностных лиц органов внутренних дел. А в пределах своих полномочий также и граждан, организаций, предприятий и учреждений. В качестве примеров можно назвать Инструкцию о выдаче разрешений на установку на транспортные средства устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов¹, Правила регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации².

Положения и уставы – это статусные акты. Своими правилами они систематизируют и определяют порядок образования органов, учреждений и организаций, их структурных подразделений, а также обозначают полномочия и конкретизируют ход их работы. Положения устанавливают также порядок реализации отдельных функций, возложенных на государ-

ственные органы, статус различных документов, ведомственных наград. Уставы же могут содержать кодифицированный свод правил деятельности. Образцами подобного вида документов будут: Положение об организации медицинского обслуживания и санаторно-курортного лечения в медицинских учреждениях системы МВД России³, Устав патрульно-постовой службы полиции⁴, Типовое положение о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне⁵.

В наставлениях и руководствах излагаются нормы о порядке и способе действия конкретных служб, входящих в систему МВД России. Определяется мера должного поведения в рамках реализации и исполнения соответствующих субъективных прав и обязанностей. Такими актами, например, являются Наставления по организации правовой работы в системе МВД России⁶, Руководство по осуществлению научной (научно-исследовательской) деятельности в органах внутренних дел Российской Федерации⁷.

Административные регламенты разрабатываются по исполнению федеральных функций и по представлению государственных услуг либо по вопросам взаимодействия структурных подразделений и должностных лиц, порядку сотрудничества с другими федеральными органами исполнительной власти, иными организациями.

Участие МВД России в нормотворческой деятельности других государственных структур объясняется в первую очередь наличием потребности создания нормативной базы, позволяющей осуществлять успешную борьбу с преступностью, эффективно решать задачи охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности. К основным направлениям участия МВД России в нормотворческой работе по линии других субъектов правотворческих инициатив относятся следующее:

- участие в законопроектной деятельности палат Федерального собрания Российской Федерации;
- участие в нормотворческой деятельности Президента Российской Федерации;
- участие в нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации;
- участие в нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- участие в нормотворческой деятельности других государственных органов (по линии Прокуратуры Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской

Федерации и т.д.).

На сегодняшний день признаны различные формы участия МВД России в процессе создания правовых норм. В первую очередь это непосредственная разработка проектов федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных актов регионов России в той части нормопроизводства, которая непосредственно затрагивают сферу внутренних дел. Такая работа проводится на основании поручений одноименных органов власти и во исполнение федеральных и региональных программ борьбы с преступностью или по собственной инициативе.

Обязанность и право Министерства принимать активное участие в функционировании и развитии правового регулирования сферы внутренних дел закреплены в п. 12 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. В документе определяется, что оно должно обобщать практику применения законодательства по вопросам, отнесенным к его компетенции, разрабатывать и представлять в установленном порядке Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации проекты конституционных и федеральных законов, актов главы государства и Правительства.

В отправлении правотворческой функции принимают участие различные подразделения органов внутренних дел. Специализированной же структурой здесь, как и в других федеральных органах исполнительной власти, является юридическая служба, объединяющая 7 тыс. специалистов. В нее входит: Договорно-правовой департамент; юридические подразделения главных управлений, управлений и департаментов центрального аппарата; правовые подразделения (управления, отделы, отделения, юрисконсульты) территориальных органов и организаций министерства.

В соответствии с Типовым положением о юридической службе федерального органа исполнительной власти, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 207 [4], и ведомственными регламентами основными обязанностями юридической службы в области нормотворчества являются:

- планирование правоподготовительных работ;
- разработка на основе изучения практики и положительного опыта поступающих предложений по совершенствованию правового обеспечения работы органа (подразделения);
- проверка проектов нормативных актов, гражданско-правовых договоров, контрактов, международных соглашений на соответствие их

законодательным и иным правовым актам России, представление их на подпись руководителю органа (правовая экспертиза);

- подготовка по поручению руководителя проектов правовых актов либо участие в такой подготовке;

- в соответствии с положением о правовом подразделении или по поручению руководителя представление интересов органа в судах при оспаривании нормативных актов;

- осуществление правового информирования, пропаганды и консультирования сотрудников, военнослужащих, федеральных государственных служащих и работников по вопросам нормативного регулирования сферы внутренних дел;

- обеспечение координации нормотворческой работы, оказание методической и практической помощи правовым подразделениям в ее организации и осуществлении;

- организация и проведение сборов, совещаний и семинаров с сотрудниками правовых подразделений, мероприятий по повышению их квалификации, встреч по обмену опытом нормотворческой работы.

Функции головного подразделения юридической службы в системе МВД России выполняет Договорно-правовой департамент. В области нормотворчества к его компетенции отнесены следующие вопросы:

- осуществление комплексного анализа состояния и реализации государственной политики по совершенствованию нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел;

- участие в формировании федеральных целевых программ в части такого совершенствования;

- анализ эффективности мер, принимаемых подразделениями системы Министерства по совершенствованию норматива оперативно-служебной деятельности и служебно-боевой деятельности;

- прогнозирование развития правовой основы деятельности системы МВД России;

- организация и осуществление текущего и перспективного планирования нормотворческой деятельности Министерства;

- контроль за нормотворческой деятельностью;

- разработка по поручению руководства министерства проектов нормативных актов, носящих комплексный характер, руководство работами группами по их подготовке;

- проведение правовой экспертизы;

- по поручению министра осуществление официального разъяснения отдельных положений ведомственных нормативных актов;

- обобщение положительного опыта нормо-

творческой работы и обеспечение его внедрения в деятельность подразделений системы МВД России;

- обеспечение деятельности Экспертного совета МВД России по вопросам нормотворческой деятельности и другие вопросы.

Нормотворческая деятельность МВД России отличается масштабностью и мобильностью. В последнее время в год принимается порядка 200 нормативных приказов. Общее число действующих базовых приказов данного вида составляет более 1500. А если учесть, что каждым приказом, как правило, утверждается 2–3 нормативных документа, то общее число ведомственных нормативно-правовых актов значительно больше.

В министерстве накоплен опыт, заслуживавший внимания в плане оптимизации качества ведомственного нормотворчества, придания ему должной перспективности и гибкости. Этот опыт заслуживает осмысления и распространения. Обозначу только четыре вопроса, в постановке и решении которых министерство являлось первопроходцем. В частности, впервые в системе федеральных органов государственной власти министерство: создало еще в далеком 1992 г. Экспертный совет МВД России по вопросам нормотворческой деятельности; перешло на принятие документов, определяющих стратегические приоритеты ведомственного нормотворчества, принято три концепции совершенствования правового обеспечения системы МВД России; перешло на систематизацию ведомственного материала с помощью средств компьютеризации и автоматизации, с помощью ЗАО «Консультант Плюс» была разработана и действует ведомственная система правового информирования «Страс-Юрист»; совместно с ЗАО «Фирма «АЙТИ». Информационные технологии» (RU) создана и внедрена система сбора правовой информации и ее анализа для выявления проблемных вопросов и недостатков нормативного правового регулирования (АИС «Мониторинг»).

В то же время в реализации нормотворческой функции министерства имеются и определенные проблемы. Назовем некоторые из них:

- громоздкость ведомственного нормативного материала в силу большого числа несистематизированных актов по одному и тому же предмету регулирования и по причине многочисленных изменений, вносимых в базовые акты;

- имеющаяся противоречивость и коллизийность ведомственных норм, и не только между собой, но и с актами большей юридической силы, а также с актами других ведомств;

- моральная и правовая устарелость части

нормативного материала, его обновление не поспевает за постоянно проводимыми в системе МВД России реформами;

– ориентированность на запретительные способы нормативного регулирования в ущерб нормам-стимулам,

нормам-рекомендациям;

– имеющие место случаи присвоения нормотворческих полномочий;

– возрастающая неритмичность нормотворческой деятельности.

В этой связи министерством проводится работа по устранению названных и иных недостатков, имеющихся в организации и осуществлении нормотворческой деятельности. Важной является также задача по правовому обеспечению переданных МВД России в результате реформы полицейского аппарата функций упраздненных Федеральной службы по контролю наркотиков и Федеральной миграционной службы.

Примечания

1. Утв. Приказом МВД России от 31 марта 2014 г. № 194.

2. Утв. Приказом МВД России от 24 ноября 2008 г. № 1001.

3. Утв. Приказом МВД России от 8 ноября 2006 г. № 895.

References

1. Arzamasov Yu.G. Teoriya i praktika vedomstvennogo normotvorchestva v Rossii: Monografiya. M.: Yurlitinform, 2013.

2. Polozhenie o Ministerstve vnutrennih del Rossijskoj Federacii // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2011. № 10. St. 1334.

3. Pravila podgotovki normativnyh pravovyh aktov fed-

4. Утв. Приказом МВД России от 29 января 2008 г. № 80.

THE RULEMAKING FUNCTION OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION

V.V. Chernikov

The rulemaking activity of the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation is analyzed, main types of normative acts of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and the duties of the legal service of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation are described.

Keywords: legal acts, rulemaking activity, legal service of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Department of Treaties and Laws of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

5. Утв. Приказом МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214.

6. Утв. Приказом МВД России от 5 января 2007 г. № 6.

7. Утв. Приказом МВД России от 1 апреля 2016 г. № 155.

Список литературы

1. Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: Монография. М.: Юрлитинформ, 2013.

2. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

3. Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

4. Типовое положение о юридической службе федерального органа исполнительной власти. Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 207 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1307.

5. Pravila podgotovki normativnyh pravovyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti i ih gosudarstvennoj registracii. Utverzhdeny Postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 13 avgusta 1997 g. № 1009 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1997. № 33. St. 3895.

6. Tipovoe polozhenie o yuridicheskoy sluzhbe federal'nogo organa ispolnitel'noj vlasti. Utv. Postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 2 aprelya 2002 g. № 207 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. № 14. St. 1307.