

УДК 34

**ЮРИДИКО-ТЕХНИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПРОЕКТА
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О ПОЛИЦИИ»**

© 2010 г.

С.С. Тихонова

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

sstikhonova@yandex.ru

Поступила в редакцию 09.09.2010

Анализируется соответствие проекта ФЗ РФ «О полиции» правилам законотворческой техники, составляющим нормативно-структурный и языковой элементы, рассматриваются юридико-технические достоинства и недостатки законопроекта, вынесенного на общественное обсуждение 8 августа 2010 года, в т.ч. выявленные по результатам совещания по обсуждению данного законопроекта, проведенного полномочным представителем президента РФ в Приволжском федеральном округе (г. Ульяновск, 25 августа 2010 года).

Ключевые слова: юридико-технический анализ, полиция, проект федерального закона, законодательная техника.

Назначение юридико-технического анализа проектов федеральных законов, независимо от их отраслевой принадлежности, – исключение стихийности и бессистемности правотворчества, обеспечение согласованности действующего законодательства уже на этапе законопроектной деятельности за счет проверки первичного текста законопроектов на соответствие юридико-техническим правилам построения законодательного материала. В рамках данной статьи речь пойдет о качестве оформления законотворческой идеи правового регулирования деятельности полиции в проекте ФЗ РФ «О полиции» (далее – Проект), принятие которого должно обеспечить соответствующие общественным потребностям изменения в правоохранительной сфере в соответствии с Указом Президента РФ от 18 февраля 2010 года № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации».

ФЗ РФ «О полиции» – законодательный акт, призванный объединить в строго определенной последовательности множество нормативно-правовых предписаний, группирующихся в пределах закона в правовые институты, иерархически расположенные в двухуровневой системе рубрикации в связи с наличием двух уровней основных снабженных заголовками рубрик: *глава – статья*. Заголовки служат ориентирами выборочного чтения и предназначены для ускорения процесса нахождения правовых предписаний, в связи с чем должны отвечать требованиям девизности и соответствия содержанию рубрики.

Требование девизности заголовка соблюдено разработчиками Проекта при наименовании

всех глав и большинства статей. Определенные сомнения возникают лишь в отношении заголовка ст. 16 Проекта «Оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и иных объектов» (примерный перечень объектов является излишним и может быть сокращен) и ст. 10 Проекта «Взаимодействие и сотрудничество полиции с государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями и гражданами» (для обозначения «темы» сообщаемого законодателем в рамках статьи достаточно использования лишь одного из имеющихся в заголовке синонимичных терминов). Несмотря на довольно объемные наименования ст. 43 Проекта «Гарантии сотруднику полиции, избранному (назначенному) в законодательный (представительный) или исполнительный орган государственной власти либо в орган местного самоуправления» и ст. 45 Проекта «Страховые гарантии сотруднику полиции и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей», претензий к ним быть не должно по следующей причине. Приоритетной при конструировании заголовка должна стать задача привлечь внимание адресата к правовым предписаниям, содержащимся в рубрике. Поэтому при возникновении сложностей с одновременным соблюдением обоих юридико-технических требований к заголовку рубрики предпочтение следует отдавать второму требованию (при невозможности запомнить наименование рубрики всегда можно запомнить ее цифровое обозначение). В этой связи затруднительно признать удачной наименование ст. 48 Проекта «Гаран-

тии сотруднику полиции в связи с прохождением службы в полиции», в ч. 2 которой речь идет об очередности предоставления мест в общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях и в летних оздоровительных лагерях детям в т.ч. погибших сотрудников полиции. Аналогичная юридико-техническая погрешность наблюдается и в наименовании ст. 9 «Обеспечение общественного доверия и поддержки граждан». Не затрагивая вопроса о том, как могла «попасть» в статью, расположенную в главе 2 Проекта «Принципы деятельности полиции» норма о сроках опровержения сведений, порочащих честь и достоинство гражданина (ч. 6), следует отметить, что авторы Проекта не оставили в наименовании рубрики ни малейшего намека на наличие в ней данного правового предписания. Рассматривая юридико-техническое требование соответствия заголовка содержанию рубрики, затруднительно признать удачным и наименование следующих статей:

– ст. 30 Проекта «Запреты, связанные со службой в полиции» (ч. 2 регламентирует порядок обращения с получаемыми по службе подарками);

– ст. 32 Проекта «Гарантии правовой защиты сотрудника полиции» (ч. 9 предусматривает государственную защиту близких родственников сотрудника полиции и иных лиц).

Логическая последовательность расположения статей и глав в рамках закона именуется *композицией*, выступающей как единство содержания и формы. Особое внимание в Проекте следует обратить на первую композиционную группу – *системообразующие положения*: назначение и основные направления деятельности полиции (глава 1 Проекта); принципы деятельности полиции (глава 2 Проекта). По мнению уполномоченного по правам человека в Самарской области И.А. Скуповой, озвученному на совещании по обсуждению Проекта, проводившегося полномочным представителем президента РФ в Приволжском федеральном округе Г.А. Рапотовой 25 августа 2010 года (далее – Совещание), предусмотренные Проектом принципы являются прогрессивными и «оставляют ощущение прорыва». Однако следует заметить, что слишком высокая степень абстрагирования принципов соблюдения прав и свобод граждан (ст. 5 Проекта), беспристрастности (ст. 7 Проекта) и использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем (ст. 11 Проекта) придают им статус общей декларации, фактически трансформируя в неправовые категории, мировоззренческие идеи. Не оспаривая соответствия данных идей

задаче оптимизации деятельности полиции, представляется возможным изъятие указанных положений из текста Проекта. Принципы же, предусмотренные ст. 8–9 Проекта целесообразно перевести в разряд конкретных правовых предписаний, изменив их местоположение в структуре Проекта – включив их в главу 3 «Обязанности и права полиции». Так, положения ст. 9 «Обеспечение общественного доверия и поддержки граждан» уже в настоящее время содержат ряд норм, не обладающих, однако, статусом принципов (например, об обязанности сотрудника полиции предъявлять служебное удостоверение; о сроках опровержения сведений, порочащих честь и достоинство гражданина, ложность которых была установлена правоохранительными органами, и т.д.). Правовые предписания, составляющие принцип открытости и публичности (ст. 8 Проекта) желательнее дополнить указанием на порядок и периодичность информирования полицией государственных органов, органов местного самоуправления и граждан о своей деятельности (исключив из Проекта выражения «постоянно информирует», «регулярно выступают» и т.п.).

Как уже отмечалось, Проект содержит 11 глав, объединяющих 56 статей. Насколько отвечает данное количество юридико-техническому принципу количественного упрощения права («экономии текста закона»? Известно, что данный принцип был сформулирован еще в XIX веке: чем меньше правового материала, тем легче им пользоваться, и, наоборот, большое количество правовых предписаний усложняет их изучение. Принцип «экономии текста закона» предполагает концентрированность и оптимальную емкость излагаемого материала, исключение элементов дублирования, влекущих искусственное увеличение объема документа, поэтому в качественно составленном законодательном акте не должно наблюдаться совпадения смыслового содержания правовых предписаний. Однако, к сожалению, ст. 2 Проекта «Основные направления деятельности полиции» является малоинформативной ввиду частичного воспроизведения перечня основных направлений деятельности полиции, представленного уже в ч. 1 ст. 1 Проекта «Полиция и ее назначение». Лишена дополнительной смысловой нагрузки и ч. 1 ст. 6 Проекта «Законность», содержание которой частично дублирует ст. 3 Проекта «Правовая основа деятельности полиции». Текстовая избыточность наблюдается и в ч. 3 ст. 10 Проекта «Взаимодействие и сотрудничество полиции с государственными органами, органами местного самоуправления, обще-

ственными объединениями, организациями и гражданами», частично воспроизводящей содержание ст.1 Проекта. Что касается п. 6–7 ч. 1 ст. 12 Проекта «Обязанности полиции», то они также частично воспроизводят друг друга: «...обеспечивать общественный порядок на стадионах»; «...оказывать содействие организаторам спортивных мероприятий в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан в местах их массового пребывания».

Одним из способов реализации принципа «экономии текста» закона является использование в законодательном акте правовых отсылок – юридико-технического приема конструирования нормативно-правовых предписаний, с помощью которого обеспечиваются системные связи между предписаниями одной и той же либо различной отраслевой принадлежности. В Проекте наблюдаются следующие виды отсылок.

1. *Отсылка к собственному тексту*, которая производится посредством указания в тексте нормативно-правового акта номера рубрики, содержащей иное правовое предписание. Например, в п. 14 ч. 1 ст. 14 Проекта «Задержание» содержится отсылка к п. 7 ч. 1 ст. 13 Проекта «Права полиции», позволяющая уяснить основания для задержания лиц на срок до 3 часов; в п. 1 ч. 1 ст. 21 Проекта «Применение специальных средств» – к п. 1–3, 7, 8 той же части данной статьи, позволяющая уяснить перечень оснований для применения сотрудниками полиции резиновых палок – без повтора данных оснований; в п. 17 ч. 1 ст. 42 Проекта «Увольнение со службы в полиции» – к ст. 29–30 Проекта, позволяющая уяснить перечень оснований для увольнения сотрудников полиции в связи с несоблюдением ограничений и запретов – без повтора данных ограничений и запретов; в ч. 2 ст. 23 Проекта «Применение огнестрельного оружия» – к п. 5–6 ч. 1 данной статьи, где использована терминология, раскрываемая в ч. 2.

2. *Отсылка к тексту иного нормативно-правового акта* (для информирования адресата о правообразующем источнике) имеет следующие разновидности.

(1). Отсылка к тексту нормативно-правового акта более высокой юридической силы, в частности – к международным договорам РФ (например, в п. 13 ч. 1 ст. 14 Проекта «Задержание», в п. 4 ч. 1 ст. 30 Проекта «Запреты, связанные со службой в полиции» и т.д.).

(2). Отсылка к тексту нормативно-правового акта равной юридической силы.

Согласно п.19 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению зако-

нопроектов, совместно подготовленных в 2003 году правовым управлением аппарата Государственной думы Федерального собрания РФ, правовым управлением аппарата Совета Федерации Федерального собрания РФ, Главным государственно-правовым управлением президента РФ, Правовым управлением аппарата правительства РФ и Министерством юстиции РФ (далее – Методические рекомендации 2003 года), «при необходимости сделать ссылку в законопроекте на законодательный акт указываются его следующие реквизиты в следующей последовательности: вид законодательного акта, дата его подписания, регистрационный номер и наименование законодательного акта». Согласно п. 23 данного документа дату подписания и регистрационный номер не нужно указывать только при ссылке на кодексы, наименование которых, однако, должно быть четко зафиксировано. Однако в Проекте Методические рекомендации 2003 года не реализованы в полной мере.

Часть отсылок сформулирована надлежащим образом. Например, в п. 37 ч. 1 ст. 12 «Обязанности полиции» указан Налоговый кодекс РФ; в п. 9 ч. 1 ст. 14 Проекта «Задержание» наличествует прямая отсылка к ФКЗ РФ от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»; в ч. 10 ст. 19 Проекта «Порядок и условия применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия» – к ФЗ РФ от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»; в п. 2 ч. 1 ст. 30 Проекта «Запреты, связанные со службой в полиции» – к ФКЗ РФ от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; в ч. 2 ст. 45 Проекта «Страховые гарантии сотруднику полиции и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей» – к ФЗ РФ от 28 марта 1998 года № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы». Однако часть отсылок носит абстрактный характер, что является юридико-техническим недостатком. Например, в п. 20 ч. 1 ст. 12 Проекта «Обязанности полиции» имеется абстрактная отсылка к законодательству РФ об оружии;

в п. 5 ч. 1 ст. 14 Проекта «Задержание» – к законодательству РФ об административных правонарушениях; в ч. 5 ст. 32 Проекта «Гарантии правовой защиты сотрудника полиции» – к уголовному законодательству РФ; в ч. 5 ст. 36 «Служба в полиции» – к трудовому законодательству РФ; в п. 17 ч. 3 ст. 17 Проекта «Формирование и ведение банков данных о гражданах», ч. 2–3 ст. 29 Проекта «Ограничения, связанные со службой в полиции», п. 17–18 ч. 1 ст. 30 «Запреты, связанные со службой в полиции» – к законодательству РФ даже без указания его отраслевой принадлежности.

Несмотря на то что в настоящее время в помощь правоприменителю действуют компьютерные справочные информационно-поисковые правовые системы («Гарант», «Кодекс», «КонсультантПлюс» и т.д.), обращение к которым облегчает деятельность по поиску соответствующих нормативно-правовых актов другой отраслевой принадлежности¹, прямые отсылки позволили бы еще сильнее оптимизировать данную деятельность.

(3). Отсылка к тексту нормативно-правового акта низшей юридической силы.

Согласно п. 29 Методических рекомендаций 2003 года «ссылки в законодательных актах могут даваться на законодательные акты высшей или равной юридической силы. Ссылки на конкретные нормативные правовые акты низшей юридической силы или их отдельные структурные единицы не допускаются (например, ссылка в законодательном акте на конкретное постановление правительства Российской Федерации)». В процитированном пункте речь идет о том, что отсылка к подзаконным нормативно-правовым актам должна иметь абстрактный характер – соответствующие акты не должны указываться конкретно, что и наблюдается в Проекте. Например, в п. 24 ч. 1 ст. 12 «Обязанности полиции» имеется отсылка к перечню объектов, подлежащих охране, утверждаемому правительством РФ; в ч. 2 ст. 18 Проекта «Право сотрудника полиции применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие» – к перечню состоящих на вооружении полиции специальных средств, огнестрельного оружия и патронов к нему, боеприпасов, утверждаемому правительством РФ; в п. 5 ч. 1 ст. 29 Проекта «Ограничения, связанные со службой в полиции» – к перечню заболеваний, препятствующих поступлению на службу в полицию или ее прохождению, утверждаемому правительством РФ.

Согласно заключению по Проекту, представленному на Совещании от ГУ МВД России

по ПФО, разработчикам Проекта следует «решительно сократить число отсылочных норм». Однако представляется целесообразным несколько конкретизировать данную рекомендацию. Необходим отказ лишь от тех отсылок, за счет которых неоправданно возрастают и усложняются внутривидовые отношения и связи в законодательном акте. Так, например, ч. 2 ст. 2 Проекта «Основные направления деятельности полиции» указывает, что «иные направления деятельности полиции определяются федеральными конституционными законами и федеральными законами». Но памятуя о том, что квинтэссенцию концепции Проекта составляет идея о создании базового закона, максимально полно регламентирующего деятельность полиции, данную отсылку следует исключить, формулируя иные возможные задачи полиции посредством внесения изменений и дополнений непосредственно в создаваемый закон. Еще один пример: ч. 1 ст. 29 Проекта «Ограничения, связанные со службой в полиции», к которой содержится отсылка в ч. 3 ст. 37 Проекта «Поступление на службу в полицию», перечисляет основания, препятствующие прохождению службы в полиции. Однако данный материал мог бы быть компактно расположен в самой ст. 37 Проекта, что ликвидировало бы некоторую рубрикационную избыточность, наблюдающуюся в данном документе.

Одним из важных аспектов законотворчества является поиск адекватной языковой формы, типа словоупотребления, ориентированного на передачу правовой информации [1].

Поскольку единство правовой системы Российской Федерации не в последнюю очередь обеспечивается единством терминологии, межотраслевой дефинитивной координацией – все повторяющиеся в законодательстве термины должны использоваться в одном и том же унифицированном значении. Однозначность терминов необходима для достижения наибольшего соответствия между правовой идеей законодателя и ее воплощением в языковой форме. В этой связи представляется целесообразным исключить термин «наказание» из ч. 3 ст. 5 Проекта «Соблюдение прав и свобод граждан», где он употреблен не в специально юридическом², а в общеупотребительном значении, чем порождается межотраслевая полисемия.

Кроме того, желательно сократить терминологическую избыточность отдельных положений Проекта, способных вызвать дезориентацию правоприменителя за счет непродуктивных поисков сходства и различий в использованных словесных формах, в связи с чем провести лин-

гвистический анализ Проекта на предмет устранения синонимических рядов («подстрекать – склонять – побуждать»; «непосредственный – прямой» (о начальнике); «информация – сведения»; «выполнять – осуществлять – реализовывать» и т.д.). Разнообразие в юридическом тексте неизбежно наносит ущерб однозначности излагаемой законодателем мысли. Именно «правило об однозначности терминов в законе, которые не должны иметь синонимов, – альфа и омега всякой подлинно научной терминологии, оно имеет универсальный характер и должно целиком распространяться на язык закона» [2].

Одной из основных целей Проекта Пояснительная записка к нему называет «усиление антикоррупционной составляющей в деятельности полиции». Согласно ФЗ РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» к числу коррупциогенных факторов законодательства относятся положения, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения и возможность необоснованного применения исключений из общих правил. В этой связи представляется целесообразным изменение законодательной формулировки ч. 3–4 ст. 9 Проекта «Обеспечение общественного доверия и поддержки граждан» и ч. 2 ст. 19 Проекта «Порядок и условия применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия», положения которых сотруднику полиции разрешается не применять в случаях, когда такое применение «невозможно или неуместно». Неопределенность данных оценочных понятий, в интерпретацию которых закладывается зависимость от личной позиции субъекта правоприменения, способна вызвать произвольное неприменение положений ст. 9, 19 Проекта, что особо отмечалось на Советании председателем Законодательного собрания Ульяновской области Б.И. Зотовым. Вместе с тем сами представители правоохранительной системы вполне поддерживают наличие подобных выражений в Проекте. Так, например, в заключении по Проекту от МВД по Республике Мордовия дана новая редакция ч. 4 ст. 9 Проекта «Обеспечение общественного доверия и поддержки граждан», единственным изменением в которой явилось уточнение порядка предъявления сотрудником полиции служебного удостоверения гражданам («...обязан представиться, назвав свою фамилию, должность и подразделение, где проходит службу, а при несении службы в гражданской одежде или по требованию гражданина – предъявить служебное удо-

створение, кроме случаев, когда такое предъявление *невозможно либо неуместно*»). В п. 14 Предложений и дополнений в Проект, совместно подготовленных Н.В. Макареико (Нижегородская академия МВД России) и А.Р. Лаврентьевым (Приволжский филиал Российской академии правосудия), также дана редакция ч. 4 ст. 9 Проекта, в которой при устранении императивности предъявления служебного удостоверения вводится императивность представления гражданам сотрудника полиции, но остается оговорка, позволяющая не совершать данные действия, когда это «невозможно либо неуместно».

Оценочные понятия выступают не чем иным, как «универсальным приемом, позволяющим превратить нормы позитивного права в инструменты реализации интересов властных правоприменителей» [3]. Поэтому круг оценочных понятий в Проекте должен быть максимально сужен, содержащие их выражения – исключены из Проекта (например, «достаточные/недостаточные», «информация, непосредственно затрагивающая (права)», «при необходимости») либо снабжены легальными дефинициями. Следует полностью согласиться с позицией уполномоченного по правам человека в Самарской области И.А. Скуповой: «хороший закон должен быть негодяеустойчивым, в данной же редакции он рассчитан исключительно на добросовестного полицейского».

Анализируя текст Проекта на предмет коррупциогенности, следует остановиться и на таком моменте. И сам правоприменитель и действия, находящиеся в его компетенции, должны быть указаны в тексте законодательного акта четко – с помощью деонтических моделей «должен», «обязан» и т.п. Использование же при описании действий, находящихся в компетенции правоприменителя, деонтических моделей «может» и т.п., отсутствие точного описания самого правоприменителя следует признавать не чем иным, как показателем коррупциогенности положений Проекта. В этой связи весьма показательна ч. 2 ст. 5 Проекта «Соблюдение прав и свобод граждан», согласно которой «деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута законная цель или выяснилось, что она не может или не должна достигаться таким образом». Аналогичным недостатком – отсутствием указания на круг потенциальных исполнителей нормативного предписания и сроки исполнения предписываемого, обладает ч. 4 ст. 5 Проекта: «полиция обеспечивает задержанным лицам возможность реализо-

вать установленное законом право на юридическую помощь, сообщает по их просьбе (а в случае задержания несовершеннолетних – в обязательном порядке) о задержании родственникам...».

Текст как целостная коммуникативная единица создается для конкретных целей – в данном случае для целей эффективного правового регулирования деятельности модернизированного государственного органа. Поэтому разработчикам Проекта следовало обращать особое внимание на подбор терминологии, дабы она отражала общий замысел будущего законодательного акта. Однако выбор терминов не всегда можно признать удачным. Так, например, согласно заключению, представленному на Совещание от ГУ МВД России по ПФО, использованный в п. 3 ч. 1 ст. 13 «Права полиции» термин «приглашение» («приглашать в полицию граждан и должностных лиц в целях получения от них сведений, необходимых для...») подразумевает необязательность для исполнения, в то время как соответствующему праву сотрудников полиции должна корреспондировать обязанность адресатов соответствующего предписания явиться для дачи каких-либо объяснений. По мнению представителей Нижегородской академии МВД России, не является юридическим и не отвечает содержанию правовых предписаний, содержащихся в ст. 7 Проекта, термин «беспристрастность».

Согласно п. 3.24 Рекомендаций по подготовке и оформлению проектов федеральных законов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ нормы закона следует формулировать по возможности короткими фразами в целях обеспечения легкой обозримости нормативного материала. В этой связи представляется целесообразным сократить насыщенность положений ч. 6 ст. 41 Проекта «Профессиональная подготовка сотрудников полиции» и ч. 1 ст. 20 Проекта «Применение физической силы» причастными и деепричастными оборотами, сложными предложениями, между которыми утрачивается логическая связь, за счет специальной литературной обработки (синтаксических эквивалентных преобразований). Усложнение юридического языка излишней детализацией в рамках одного предложения затрудняет усвоение соответствующего нормативно-правового предписания его адресатом. По образному выражению В.К. Бабаева, в подобных случаях правоприменитель вынужден «продираться сквозь словесный и стилистический частокол к подлинному смыслу юридической нормы» [4]. В ч. 1 ст. 12

Проекта «Обязанности полиции» и ч. 1 ст. 13 Проекта «Права полиции» наличествуют очевидные сверхфразовые единства, затрудняющие осмысление правовых предписаний. При сохранении содержательно-правовой эквивалентности данных предписаний представляется целесообразным устранить перегруженность ст. 12–13 грамматическими конструкциями за счет увеличения в главе 3 Проекта «Обязанности и права полиции» общего количества статей с компактными законодательными формулировками. Например, предусмотреть статьи о правах полиции по установлению личности граждан, о правах полиции в транспортной сфере и т.д. Аналогичным образом могут быть разбиты на классификационные группы и выделены в отдельные статьи обязанности полиции в сфере здравоохранения, обязанности полиции при чрезвычайных ситуациях и т.д.

Помимо текстовых преобразований следует обратить внимание и на содержательное несоответствие ряда прав и обязанностей полиции, предусмотренных Проектом, положениям ст. 2 Проекта «Основные направления деятельности полиции». Ст. 2 Проекта фактически должна закреплять некие руководящие идеи для последующей систематизации прав и обязанностей полиции. Однако, например, согласно заключению на Проект, подготовленному к Совещанию ГУВД по Нижегородской области, ст. 2 Проекта не предусматривает изучения общественного мнения о деятельности полиции самими ее сотрудниками, в то время как ч. 7 ст. 9 Проекта «Обеспечение общественного доверия и поддержки граждан» указывает, что «федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел постоянно изучает и учитывает мнение граждан о деятельности полиции». Ст. 2 Проекта не предусматривает также участия полиции в обеспечении авиационной безопасности, в то время как п. 30 ч. 1 ст. 13 Проекта «Права полиции» подробно регламентирует соответствующие права полиции, осуществляемые ею как самостоятельно, так и совместно со службой авиационной безопасности. Представленная в Проекте модель согласования деятельности различных служб (полиции и ФСИН, полиции и службы судебных приставов и т.д.) также не вполне оптимальна. Например, как отмечено в подготовленном к Совещанию заключении представителями МВД республик Татарстан и Удмуртия, п. 10 ч. 1 ст. 12 Проекта «Обязанности полиции» дублирует ст. 11 ФЗ РФ от 21 августа 1997 года № 118-ФЗ «О судебных приставах» (в редакции от 19 июля 2009 года). В то же время известно, что каждый нор-

мативно-правовой акт является частью системы законодательства РФ, каждое нормативное предписание – «определенное звено в общей нормативной цепи действующего законодательства» [5]. Соответственно дефекты правового регулирования деятельности полиции могут частично парализовать действие других служб, чья компетенция, сферы деятельности уже законодательно определены. «Каждый закон должен быть внутренне «готов» к взаимодействию с другими законами, не иметь дисфункциональных линий своей структуры, обладать содержанием, которое способствует (а не препятствует) установлению внешних взаимосвязей» [6]. Поэтому критерием (базовым) оценки прогрессивного развития создаваемого законодательства должна являться его способность к системному взаимодействию со всеми составными частями отечественной правовой системы.

Несмотря на то что в целом Проект адекватно отражает потребности правового регулирования деятельности милиции (будущей полиции), принятие ФЗ РФ «О полиции» в рассматриваемой редакции повлечет немедленный процесс внесения изменений и дополнений в принятый закон. В этой связи следует поддержать позицию министра внутренних дел Республики Марий Эл А.В. Хохорина о целесообразности переноса предполагаемого срока введения ФЗ РФ «О полиции» в действие с 1 января 2011 года на 1 июля 2011 года в целях придания Проекту оптимальной языковой формы и логической структуры, доскональной проработки *концепции* будущего закона.

Примечания

1. Компьютерные системы обладают важнейшими свойствами, делающими их незаменимыми при работе с правовой информацией: неограниченный

объем информации в базе и ее актуальность (отслеживание изменений и дополнений нормативно-правовых актов любой отраслевой принадлежности и любого уровня); возможность использования специальных поисковых программных средств (контекстный поиск, поиск по ключевым словам и т.д.).

2. Легальная дефиниция данного термина представлена в ч. 1 ст. 43 УК РФ «Понятие и цели наказания», согласно которой наказание есть мера государственного принуждения, назначаемая по приговору суда лицу, признанному виновным в совершении преступления, и заключающаяся в предусмотренных УК РФ лишении или ограничении прав и свобод этого лица.

Список литературы

1. Губаева Т.В. Словесность в юриспруденции. Казань, 1995. С. 61–62.
2. Панько К.К. Технико-юридическое качество внутренних свойств уголовного закона // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сб. статей. Т. 2 / Отв. ред. В.М. Баранов. Н. Новгород: НА МВД России, 2001. С. 297–298.
3. Денисов С.А. Типичные приемы законодательной техники, используемые в интересах групп управленцев // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сб. статей. Т. 1 / Отв. ред. В.М. Баранов. Н. Новгород: НА МВД России, 2001. С. 256.
4. Бабаев В.К. Теория современного советского права: Фрагменты лекций и схемы. Н. Новгород: НВШ МВД России, 1991. С. 100.
5. Чернобель Г.Т. Структура норм права и механизм их действий (логические аспекты) // Правоведение. 1983. № 6. С. 41.
6. Баранов В.М., Матюшкин Г.О., Пацуркинский Г.С. Многополярность и полифункциональность законодательной дефиниции // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Материалы межд. «круглого стола», Черновцы, 21–23 сентября 2006 г. Н. Новгород: НИИИПЦ «Юридическая техника», 2007. С. 15.

LEGAL AND TECHNICAL ANALYSIS OF THE DRAFT FEDERAL LAW «ON POLICE»

S.S. Tikhonova

An analysis is presented of the draft Federal Law «On Police» from the point of view of its compliance with the rules of legislative procedures, including regulatory, structural and language elements. The author considers legal and technical merits and demerits of the bill offered for public debate on August 8, 2010, including those that emerged from the meeting in Ulyanovsk on August 25, 2010 conducted by the Plenipotentiary Representative of the RF President in the Volga Federal District where this bill was discussed.

Keywords: legal and technical analysis, police, draft federal law, legislative procedures.