

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Барнаулский юридический институт

Е.А. Титова

О.Д. Овчинникова

А.М. Шаганян

Система нормативных правовых актов в Российской Федерации

Учебное пособие



Барнаул 2017

ББК 67.401.031.1я73
Т 454

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

Т 454 Система нормативных правовых актов в Российской Федерации : учебное пособие / Е.А. Титова, О.Д. Овчинникова, А.М. Шаганиян. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2017. – 36 с.

ISBN 978-5-94552-281-7

Рецензенты:

Гниденко И.В. – канд. соц. наук, начальник Департамента губернатора и Правительства Алтайского края по вопросам государственной службы и кадров;

Бояркин А.В. – заместитель начальника – начальник ОАПиК штаба ГУ МВД России по Алтайскому краю.

В учебном пособии на основе общетеоретической характеристики системы нормативных правовых актов Российской Федерации рассматриваются вопросы ее иерархического построения, приводятся порядок и условия вступления в действие нормативных правовых актов различного уровня. Кроме того, в пособии нашли отражение некоторые проблемы нормативного правового регулирования деятельности органов внутренних дел, отражающие современное состояние системы нормативных актов, действующих в данной сфере.

Учебное пособие предназначено для курсантов, слушателей, научных работников, преподавателей образовательных организаций высшего образования системы МВД России, участковых уполномоченных полиции при проведении служебно-профессиональной подготовки, а также для оказания информационно-методической помощи в работе с личным составом подразделений полиции.

ББК 67.401.031.1я73

ISBN 978-5-94552-281-7

© Барнаульский юридический институт МВД России, 2017

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

Введение

В правовом регулировании общественных отношений в Российской Федерации как в государстве, относящемся к странам семьи континентального права, важнейшую роль играют нормативные правовые акты, которые являются основным источником российского права, при этом никакой другой вид источников права не обладает настолько широкой сферой применения и регулятивными возможностями.

Актуальность вопроса о системе нормативных правовых актов Российской Федерации становится очевидной в силу многочисленности и разнообразия данного вида документов. К сожалению, эти обстоятельства приводят к довольно серьезным проблемам правореализующей деятельности; несогласованностью, а порой и разрозненностью различных актов законодательства дискредитируется весь механизм правового регулирования. В первую очередь внесистемное рассмотрение нормативных правовых актов, их признаков, содержания, создания и реализации приводит к неправильному представлению о механизме регулирования общественных отношений в целом. Являясь источником права, которое само по себе системно, совокупность нормативных правовых актов приобретает такое же свойство и подлежит исследованию именно как системное образование, сформировавшееся и действующее в рамках отдельно взятого государства.

Практическое значение представления о совокупности нормативных правовых актов как о системе заключается в том, что исходя из этого должны строиться как правотворческая, так и правоприменительная деятельность.

В основу взаимосвязи нормативных правовых актов разных органов государственной власти должны быть положены такие принципы, как согласованность, непротиворечивость и взаимодействие. Соответствие установленным названными принципами требованиям позволяет правотворческим органам обеспечивать высокий уровень эффективности и реализуемости издаваемых ими актов, что, в свою очередь, влияет на качественный результат правоприменительной практики в целом.

С учетом изложенного в настоящем пособии предпринята попытка дать теоретико-правовую характеристику понятия и структуры системы нормативных правовых актов в Российской Федерации. В пособии авторы также обращаются к юридической силе нормативных правовых актов, исследуя их систематизацию как необходимую предпосылку для построения устойчивой и эффективной системы нормативных право-

вых актов. В рамках классификации нормативных правовых актов определены их функциональное назначение и роль в регулировании общественных отношений. В контексте рассматриваемой темы авторы сочли возможным обратиться к некоторым проблемам правового регулирования деятельности органов внутренних дел, отчасти отражающим актуальное состояние современной системы нормативных правовых актов в Российской Федерации.

Глава 1. Система нормативных правовых актов: понятие и структура

Динамичное изменение сфер правового регулирования общественных отношений, проявление собственной, порой неоправданной правотворческой инициативы законодателя служат предпосылкой формирования явно выраженной тенденции увеличения количества нормативных правовых актов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

С увеличением общего массива источников права актуализируются проблемы качества нормативных правовых актов, соответствия их формы и содержания существующим требованиям юридической техники, соотношения актов между собой и их эффективной реализации. Решению этих проблем могло бы способствовать принятие соответствующего Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», это позволило бы закрепить легальное понятие нормативных правовых актов, урегулировать порядок подготовки, оформления и принятия многих из них и, в конечном итоге, повысить качество принимаемых актов, привести к формированию внутренних и внешних системных связей между ними¹.

Однако до сих пор подобного акта в Российской Федерации не принято. Несмотря на это, субъекты Российской Федерации в рамках опережающего законотворчества с целью упорядочения данной сферы на своих территориях принимают законы о нормативных правовых актах или о правотворчестве².

Представляется очевидным, что в современных условиях назрела объективная необходимость в принятии общенационального закона, действие которого будет иметь первостепенное значение для правовой системы Российской Федерации, ее целостности и органичности, будет способствовать усилению правовой позиции государства и обеспечению стратегических национальных интересов.

¹ Проект Федерального закона от 29 декабря 2014 г. «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/420243605>.

² Например: Закон Алтайского края от 09.11.2006 № 122-ЗС «О правотворческой деятельности» (принят Постановлением АКСНД от 02.11.2006 № 598), Закон Кемеровской области от 23.06.2003 № 33-ОЗ «О законодательной деятельности в Кемеровской области» (принят Советом народных депутатов Кемеровской области 28.05.2003) и др.

Любой системе, какие бы элементы ни составляли её содержание, свойственна определенная структура, т.е. «наличие связей между элементами и появление в целостной системе новых свойств, не присущих элементам в отдельности»¹. Обращаясь к терминологической определенности понятия «система нормативных правовых актов», необходимо подчеркнуть, что в юридической науке чаще используется термин «система законодательства», и, исходя из содержания, данные категории представляются тождественными.

Под системой законодательства понимается «совокупность нормативных правовых актов, в которых объективируются внутренние содержательные и структурные характеристики права», «данная система является внешним выражением системы права»².

В свою очередь, систему нормативных правовых актов можно определить как совокупность нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) и реализуемых в Российской Федерации, обладающих различной степенью юридической силы, служащей основанием для их взаимодействия в сфере правового регулирования общественных отношений.

Как и система законодательства, система нормативных правовых актов в Российской Федерации в зависимости от оснований (критериев) может строиться по горизонтали и вертикали, на федеративной и комплексной основе.

В горизонтальном строении системы нормативных правовых актов в Российской Федерации базовым критерием выступает предмет правового регулирования, фактические общественные отношения, на регулирование которых направлена определенная совокупность актов. Это позволяет определить отраслевую принадлежность тех или иных нормативных правовых актов.

Вертикальное строение системы нормативных правовых актов основывается на иерархичности органов государственной власти Российской Федерации. В современной литературе признается вертикальный аспект рассмотрения структуры законодательства, т.е. соотношения

¹ Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общей ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2006. 328 с.

² Теория государства и права: учебник для юрид. вузов и фак-тов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М.: Изд. группа «Норма–Инфра–М», 1997. С. 318.

законов и подзаконных правовых актов, а также иерархия последних между собой в зависимости от их юридической силы¹.

Федеративное строение системы нормативных правовых актов определяется федеративной структурой государства и распределением правотворческих полномочий между федеральными органами и органами субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления.

Комплексное формирование системы нормативных правовых актов обусловлено сферой государственного управления, в которой действуют нормативные правовые акты. Отсюда в научный оборот введено понятие отрасли законодательства (земельное, транспортное, природоохранное и т.д.).

Определение структуры системы нормативных правовых актов неразрывно связано с классификацией таких актов, служащих, по сути, составляющими единого целого и разделяемыми по содержанию и форме.

При всем многообразии определений нормативного правового акта остановимся на дефиниции, предложенной профессором, доктором юридических наук А.Х. Саидовым, который определяет его как официальный письменный документ, изданный компетентным органом или принятый всеми гражданами государства в форме референдума, который устанавливает, изменяет либо отменяет нормы права².

Общепризнанной классификацией нормативных правовых актов в Российской Федерации является подразделение их на основе критерия юридической силы на законы и подзаконные нормативные правовые акты.

Юридическая сила нормативного правового акта – это технико-юридическая характеристика нормативного правового акта, выражающая степень его подчиненности иным нормативным актам, его место в иерархии нормативных актов, которая зависит от места государственного органа, принявшего этот акт в системе органов государства³.

¹ Азми Д.А. Тенденции развития системы права и системы законодательства в Российской Федерации // Адвокат. 2016. № 10. С. 9-16.

² Пиголкин А.С., Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А., Саидов А.Х. Теория государства и права: учебник / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Юрайт-Издат, 2007.

³ Гайворонская Я.В., Балкова В.Г. Правовые акты Российской Федерации. Общетеоретический аспект исследования: монография. Владивосток: Владивостокский филиал Российской таможенной академии, 2009. 100 с. URL: <http://www.iprbookshop.ru/25780.html>.

В большинстве современных государств главным источником права является закон¹.

При этом данный термин употребляют как в узком, так и в широком смысле. С точки зрения узкого подхода, закон – это нормативный акт, принятый в особом порядке высшим представительным органом законодательной власти либо непосредственным волеизъявлением населения путем референдума и регулирующий наиболее важные и устойчивые общественные отношения².

В широком смысле под законом понимается нормативный акт (юридический документ) любого органа государства, который содержит юридические нормы, обязательные правила поведения³. Такой подход вполне допустим к использованию в обыденной жизни, однако с юридической точки зрения выглядит неправильным, поскольку необоснованно отождествляет закон с другими нормативными правовыми актами.

Классифицируются законы по двум основаниям: в зависимости от значимости содержащихся в них норм (конституционные и обыкновенные (текущие)) и в зависимости от органов, принявших тот или иной закон, а также от территории, на которую распространяется его действие (федеральные и законы, принятые субъектами Федерации).

К законам в Российской Федерации относятся:

➤ Конституция Российской Федерации – нормативный правовой акт, принятый всенародным голосованием на референдуме и обладающий наивысшей юридической силой. Конституция определяет организацию государственной власти, закрепляет основы конституционного строя, основные права и обязанности граждан, федеративное устройство, систему государственных органов, их полномочия и порядок формирования, основы правосудия, избирательную систему. Характер юридической силы Конституции предопределяет её значение в системе нормативных правовых актов⁴, все иные нормативные правовые акты должны соответствовать нормам Конституции;

¹ Крылов Г.А. Этимологический словарь русского языка. СПб.: Полиграфуслуги, 2005. URL: <https://krylov.lexicography.online>.

² Пиголкин А.С., Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А., Саидов А.Х. Теория государства и права: учебник / под ред. А.С. Пиголкина.

³ Теория государства и права: учебник для юрид. вузов и фак-тов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. С. 306.

⁴ Теория государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. М.: Изд-во «Зерцало», 2004. 591 с.

➤ федеральные конституционные законы – разновидность конституционных нормативных правовых актов, основой для принятий которых служит собственно Конституция Российской Федерации. Вопросы, подлежащие регламентации в рамках федеральных конституционных законов, прямо определяются положениями Основного закона государства. В иерархии нормативных правовых актов федеральные конституционные законы следуют сразу за Конституцией и по своей юридической силе превосходят иные нижеуказанные виды законов;

➤ федеральные законы – нормативные правовые акты, принимаемые Федеральным собранием Российской Федерации, в рамках которых развиваются и конкретизируются общие положения Конституции РФ и федеральных конституционных законов. Федеральные законы принято подразделять на кодифицированные и текущие. С точки зрения соотношения юридической силы кодифицированных и текущих законов, применение положений первых по сравнению со вторыми преимущественно, если иное прямо не отражено в некодифицированном акте;

➤ законы субъектов Российской Федерации – нормативные правовые акты, принимаемые законодательным (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения и предметам ведения субъектов Российской Федерации.

Вопросы соотношения между собой различных видов законов прямо определены ст. 76 Конституции Российской Федерации.

Подзаконные нормативные правовые акты – это акты, изданные на основании и во исполнение закона, а также ему не противоречащие.

Подзаконные акты играют большую роль в регулировании общественных отношений. Они подразделяются на акты Президента Российской Федерации (указы и распоряжения), федеральных органов государственной власти (постановления Государственной Думы и Совета Федерации), Правительства Российской Федерации (постановления и распоряжения), министерств и ведомств (приказы, инструкции, положения, наставления, правила, уставы), органов государственной власти и местного самоуправления (постановления, распоряжения, решения), государственных и негосударственных организаций (приказы, уставы, положения). При всем многообразии возможных форм подзаконных нормативных правовых актов особо следует подчеркнуть, что таковым может считать лишь акт нормативного содержания, устанавливающий правовые предписания, распространяемые на неопределен-

ное количество случаев, на определенную сферу общественных отношений.

Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 15.10.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» установлен закрытый перечень видов подзаконных нормативных актов, среди них: постановления, правила, инструкции, положения, приказы, распоряжения.

Постановление представляет собой наиболее распространенную разновидность правовых актов. В качестве органа, издающего свои нормативные правовые акты в форме постановления, можно назвать Правительство РФ, палаты Федерального Собрания, органы исполнительной власти федерального уровня и субъектов РФ, муниципальные органы.

Постановление представляет собой подзаконный правовой акт, принимаемый в коллегиальном порядке, содержащий в себе общеобязательные правовые предписания, конкретизирующие общие положения законов, и распространяемый на сферу однородных общественных отношений.

Правила представляют собой подзаконные правовые акты, «устанавливающие порядок чего-нибудь». Например, в системе органов внутренних дел «правила устанавливают порядок осуществления отдельных видов деятельности... а также меру должного поведения по реализации и исполнению... прав и обязанностей». Они отражают последовательность и содержание каких-либо действий¹. Наиболее точным синонимом слова «правило» является «порядок», поскольку при помощи правил (наименование акта, форма) закрепляется порядок (содержание документа).

Близок к правилам акт под названием «инструкция», но имеются различия. Правила описывают поведение субъектов права, их взаимодействие. Инструкция же регулирует действия субъектов по поводу предметов материального мира: например, инструкция по заполнению, по сбору и т.п.

Инструкция (лат. *instructio* – наставление, устройство) – один из видов нормативных правовых актов подзаконного характера, издавае-

¹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1986. С. 498.

мых с целью разъяснения и определения порядка применения законодательного акта органами исполнительной власти¹.

Положение представляет собой акт, регламентирующий правовой статус органов, учреждений, организаций, системы однородных органов².

Приказ представляет собой «официальное распоряжение руководителя, начальника подчиненным» или «официальное распоряжение того, кто облечен властью». Приказ – это «правовой документ, принимаемый правомочным на то должностным лицом (федеральным министром, начальником УВД, директором завода и т.п.) в порядке осуществления единоначалия».

Более сложная ситуация складывается с включением распоряжений в число подзаконных нормативных актов. В научной литературе отмечается, что отнесение распоряжения к правовым актам нормативного характера не оправданно, поскольку они «обычно содержат конкретные предписания, то есть являются актами индивидуальными»³. Отсюда следует, что для наделения их свойством нормативности нет никаких оснований.

Теоретически обоснованным представляется определение распоряжения органов исполнительной власти как индивидуального правоприменительного акта, предназначенного для решения оперативных вопросов руководства⁴.

Важное место в системе нормативных правовых актов в Российской Федерации занимают акты, издаваемые органами местного самоуправления.

Согласно статье 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в систему муниципальных правовых актов входят: устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, местной администрации

¹ См.: Большая юридическая энциклопедия. М.: Книжный мир, 2010. С. 290; Керимов Д.А. Источники советского социалистического права: дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1950. С. 304.

² См.: Большая юридическая энциклопедия. С. 589; Чхиквадзе В.М., Керимов Д.А. Роль советской правовой науки в совершенствовании законодательства // Вопросы кодификации: сб. М., 1957. С. 23.

³ Пиголкин А.С., Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А., Саидов А.Х. Теория государства и права / под ред. А.С. Пиголкина. С. 248.

⁴ URL: <http://centrlaw.ru/publikacii/boshno1/gl5/index.html>.

и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования¹.

Несмотря на закрепленную конституционно самостоятельность местного самоуправления в Российской Федерации, очевидно, что акты органов местного самоуправления в соотношении с любыми нормативными правовыми актами органов государственной власти обладают меньшей юридической силой.

Необходимо отметить иерархическую зависимость системы нормативных правовых актов Российской Федерации от международных правовых актов. В современной России не последняя роль принадлежит международным соглашениям. Они регулируют взаимодействие государств в самых различных областях. В настоящий момент Российская Федерация является участницей приблизительно двадцати тысяч действующих международных договоров. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Следовательно, это означает, что те международные договоры, которые вступили в силу, являются частью системы нормативных правовых актов Российской Федерации.

Отдельного внимания в рамках настоящей главы заслуживает вопрос о систематизации нормативных правовых актов в Российской Федерации как необходимом условии формирования стабильной и жизнеспособной системы названных актов.

В юридической литературе систематизация нормативных правовых актов представляется как «целенаправленная деятельность государственных органов и иных субъектов права по упорядочиванию и приведению нормативных актов в единую согласованную систему»².

Как справедливо отмечает профессор, доктор юридических наук В.В. Оксамытный, «в результатах данного процесса заинтересованы, по сути, все – от законодателя, которому необходимо знать реальное состояние законодательства, правоприменителя, чьи действия напрямую зависят от того, к каким законам и иным актам он обращается, и

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017): федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

² Оксамытный В.В. Общая теория государства и права: учебник. М.: Юнити-Дана, 2012. URL: <http://www.iprbookshop.ru/15426.html>. С. 341.

до граждан, правовая культура которых основывается и на знании действующих законов»¹.

В своем содержании систематизация нормативных правовых актов преследует несколько целей:

- отмена устаревших или неэффективных нормативных правовых актов полностью или в части;
- устранение юридических коллизий и пробелов в праве;
- внесение изменений и дополнений в действующие нормативные акты;
- принятие новых нормативных правовых актов;
- формирование упорядоченных на основе характерных признаков групп нормативных правовых актов;
- построение стабильной, доступной и эффективной системы нормативных правовых актов.

В настоящее время систематизация может проводиться как в классических видах, так и с применением информационных технологий («Гарант», «КонсультантПлюс»).

В числе классических и наиболее распространенных видов систематизации можно назвать инкорпорацию, консолидацию, кодификацию.

Инкорпорация – это объединение в определенном порядке действующих нормативных актов без изменения их содержания и переработки в единые издания. Результатом инкорпорации, как самой простой формы систематизации, можно назвать сборники, бюллетени, собрания, своды законов.

Консолидация – это объединение совокупности нормативных актов, изданных по взаимосвязанным вопросам, в единый укрупненный акт без изменения их содержания. Новый акт, принятый в результате консолидации, с точки зрения юридической силы, заменяет собой все объединенные акты и приобретает самостоятельное юридическое значение, имеет собственные официальные реквизиты.

Кодификация – это вид систематизации, заключающийся в создании единого, сводного, внутренне согласованного кодифицированного акта.

Понятие «кодифицированный акт» используется и для обозначения регламентов (содержат процедуры деятельности государственных органов), положений (определяют порядок образования, правовой статус и организацию деятельности государственных органов) и правил (определяют порядок организации какого-либо рода деятельности).

¹ Оксмытный В.В. Указ. соч. С. 337.

Такой расширительный подход к кодификации вызывает споры в среде ученых-юристов уже долгие годы, поскольку упомянутые акты не являются законами, в силу чего распространение данного понятия на эти нормативные акты представляется условным, в большей степени обращают внимание на обобщенность, сводность содержащихся в них правовых норм¹.

В заключение следует отметить, что в современной системе нормативных правовых актов в Российской Федерации, наряду с прочим, отмечаются определенные негативные тенденции. К первой относят «возрастание числа специальных правовых норм, т.е. норм, предусматривающих какие-либо изъятия из общего правила. В частности, в последнее время постоянно увеличивается число норм, предусматривающих особый (специальный) правовой режим для отдельных территориальных единиц государства». Вторую обозначают даже не тенденцией, а «постоянно усиливающейся негативной закономерностью. Речь идет о недостаточно высоком качестве законов и чрезмерности правового регулирования»².

Представляется, что на данном этапе развития системы российского законодательства крайне важна систематизация уже имеющегося нормативного правового материала и блокирование новых дублирующих и (или) детализирующих норм права и нормативных правовых актов.

¹ Оксамытный В.В. Указ. соч. С. 341.

² Азми Д.А. Указ. соч. С. 9-16.

Глава 2. Некоторые проблемы правового регулирования деятельности органов внутренних дел

В условиях продолжающегося процесса оптимизации системы государственного управления, несмотря на предпринимаемые в данном направлении меры, вопросы повышения эффективности деятельности органов внутренних дел и формирования требуемой нормативной базы для её обеспечения не утрачивают своей актуальности.

Значительные изменения законодательства в отдельных сферах общественных отношений в силу различных причин как объективного, так и субъективного характера неизбежно приводят к разного рода проблемам с их эффективностью с точки зрения правового регулирования, связанным с реализацией вновь принимаемых нормативных правовых актов.

Под термином «эффективность» традиционно понимается ситуация, при которой происходит достижение оптимального результата с наименьшими затратами сил, средств и времени. Как отмечается в научной литературе, содержательная ценность категории «эффективность» состоит в том, что она объединяет в единый комплекс как вопросы социальной обусловленности норм права, так и вопросы их реализации и, тем самым, способствует нахождению наиболее рациональных правовых средств, а также форм их реализации¹.

В рамках деятельности органов внутренних дел в Российской Федерации эффективность следует рассматривать в числе ключевых и определяющих показателей. Степень решаемости поставленных перед органами внутренних дел задач, при использовании имеющегося арсенала организационных, правовых, технических и иных средств, является показателем эффективности деятельности органов внутренних дел.

В настоящее время перед системой МВД России стоит глобальная задача – повысить качество работы по всем направлениям, которые находятся в компетенции Министерства, оптимизировать качественно-количественный состав органов внутренних дел, внедрить в практическую деятельность современные технические, информационные и методические средства. Разработать универсальные критерии эффективности работы органов внутренних дел достаточно сложно, поскольку ее деятельность носит весьма разносторонний характер. В таких условиях научное осмысление отдельных проблем реализации норматив-

¹ Семенов В.М., Левин П.Н., Мягков А.В. Актуальные проблемы регулирования деятельности органов внутренних дел (полиции) // Известия АлтГУ. 2014. № 2-2 (82). С. 148-151.

ных правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел, представляется своевременным и целесообразным.

В качестве факторов, отражающих проблемы правового регулирования и снижающих эффективность деятельности органов внутренних дел, можно назвать нередко встречающуюся противоречивость, несогласованность нормативных предписаний одинаковой юридической силы. Немаловажным является все еще оставляющий желать лучшего уровень материально-технического обеспечения подразделений органов внутренних дел. Это, безусловно, снижает эффективность профессиональной деятельности стражей закона, сказывается на уровне и качестве защиты прав и свобод граждан, обратившихся в органы полиции. Конечно, имеют место и субъективные факторы, препятствующие реализации сотрудниками собственного профессионального потенциала, а также потенциала законодательства, действующего в сфере обеспечения прав и свобод граждан.

Успешное решение задач, стоящих перед органами внутренних дел, в т.ч. зависит от качества правового регулирования, своевременного внесения корректив в нормативные правовые акты с учетом потребностей общества и возникающих новых общественных отношений.

Толчком для создания новой качественной системы нормативных правовых актов в сфере внутренних дел стало подписание Президентом России 7 февраля 2011 г. Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции).

В целях реализации основных принципов деятельности полиции существенно изменено качество нормативной регламентации. За пятилетнюю практику применения закона неизбежно возникала необходимость внесения изменений и дополнений в правовое регулирование. При этом мощнейшим инструментом оценки норм права на современном этапе становится мониторинг правоприменения. Впервые необходимость проведения мониторинга на плановой основе была подчеркнута Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657, в соответствии с которым обязанность осуществления мониторинга правоприменения возложена на федеральные органы исполнительной власти, а Правительству Российской Федерации предписано ежегодно утверждать план мониторинга правоприменения.

Во всех подразделениях системы МВД России введена в эксплуатацию автоматизированная аналитическая информационная система мониторинга нормативного правового обеспечения деятельности органов внутренних дел – АИС «Мониторинг». Посредством данной системы осуществляется не только плановый, но и инициативный мониторинг, благодаря чему часть предложений в возможно короткие сроки признается целесообразной для реализации, а следовательно, законода-

тельно удается поддерживать в актуальном состоянии, отражающем потребности общества.

В ходе реформы МВД России действительно учтены и нормативно урегулированы многие проблемы, имевшие место в правоприменительной и административно-юрисдикционной практике, успешно заимствованы предложения ведомственной науки. В частности, более детально и однозначно регламентированы права и обязанности сотрудников полиции, полно закреплен порядок и основания применения специальных мер принуждения, что позволяет сотрудникам полиции эффективнее выполнять возложенные на органы внутренних дел задачи¹.

Так, например, ст. 15 Закона о полиции детальнее, чем п. 18 ч. 1 ст. 11 утратившего силу Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. «О милиции», регламентирует основания и порядок вхождения (проникновения) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории и, по существу, подтверждает легитимность административно-процессуальных способов обнаружения и документального закрепления признаков преступлений в жилище граждан, неприкосновенность которого гарантируется ст. 25 Конституции России.

По справедливому замечанию С.П. Булавина, указанный закон «восполняет имеющиеся пробелы в правовом регулировании сферы внутренних дел, содержит более надежные гарантии прав человека и гражданина, вовлекаемого в орбиту полицейской деятельности, устанавливает более жесткие требования к работе органов охраны правопорядка. Многие идеи и положения Закона о полиции, отвечая мировым и европейским стандартам, являются прорывом в законодательном регулировании правоохранительной деятельности»².

Однако следует констатировать, что в ходе очередного этапа реформирования МВД России была допущена некоторая поспешность, а в отдельных случаях – и непродуманность отдельных направлений правового регулирования деятельности полиции.

Так, например, с момента своего принятия Закон о полиции являлся предметом правового регулирования 18 федеральных законов, которые устраняли дублирование и противоречия правовых норм, уточняли порядок их реализации, наделяли сотрудников полиции дополнительными полномочиями или освобождали от несвойственных им функций.

Действительно, отдельные законодательные акты, регулирующие деятельность органов внутренних дел, закрепляют ряд немаловажных гарантий, направленных на обеспечение прав граждан. Более того, Закон о полиции возводит защиту прав граждан в один из принципов её

¹ Семенов В.М., Левин П.Н., Мягков А.В. Указ. соч.

² Там же.

деятельности: «Полиция осуществляет свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина» (п. 1 ст. 5).

Отдельные положения КоАП РФ, например, также относятся к гарантиям прав граждан в деятельности полиции: «Презумпция невиновности» (ст. 1.5), «Принцип равенства перед законом» (ст. 1.4) и т.п. В то же время ряд актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел, лишь ограничиваются упоминанием о необходимости защиты прав граждан в рамках деятельности органов внутренних дел (например, ст. 3 Федерального закона Российской Федерации от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности»).

Кроме того, в Законе о полиции в разделе «Общие положения» попросту отсутствует определение понятия «полиция», это сразу же порождает некоторые споры о точном значении и применении термина как среди ученых, так и правоприменителей и граждан. Представляется целесообразным введение указанной дефиниции. Статья 1 рассматриваемого закона названа «Назначение полиции», причем многие ее положения очень тесно перекликаются со статьей 2 «Основные направления деятельности полиции». Оправданным было бы исключение пересекающихся положений и введение отдельной нормы, определяющей задачи полиции, ведь сейчас, как показывает практика, в них допущено ненужное смешение, которое может привести к неточной или неверной трактовке одного из основополагающих положений Закона о полиции.

В отдельную главу законодатель объединил принципы работы полиции (глава 2). В то же время представляется логичным, что принципы вполне гармонично находились бы в главе 1 «Общие положения». Тем не менее столь важный и логически обособленный раздел «Вопросы организации полиции» оказался в «Общих положениях», хотя стоило бы подчеркнуть значимость и базовый характер этих норм, выделив в отдельный блок, как было в предшествующем законе о милиции. Обращают на себя внимание откровенные текстовые противоречия в отдельных нормах Закона о полиции. Например, закрытым перечнем определены основания, при которых сотрудник может осуществить вызов гражданина в отделение полиции. Законодатель уполномочивает это сделать лишь «по расследуемым уголовным делам и находящимся в производстве делам об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» (п. 3 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции). Вызов гражданина в полицию на ином основании должен расцениваться как прямое нарушение прав граждан сотрудником полиции, превышение им своих служебных полномочий. Названная статья Закона о полиции,

как и другие многочисленные его положения, отражает общую тенденцию на гуманизацию действующего в сфере публично-правовых отношений законодательства.

Подобные шаги законодателя в науке и практике принимают неоднозначно. Отмечается, что «смягчение законодательства такими методами может привести к значительному затруднению осуществления некоторых функций органов внутренних дел», и более чем обоснованной представлялась утратившая силу норма Закона РФ «О милиции», согласно которой милиции для выполнения возложенных на нее обязанностей предоставлялось право «вызывать граждан и должностных лиц по делам и материалам, находящимся в производстве милиции», что, по сути, закрепляло полномочия сотрудников полиции по вызовам граждан по любым следственным вопросам, так или иначе относящимся к ведению дела»¹.

Еще одной проблемой правового регулирования деятельности органов внутренних дел является наличие ряда коррупциогенных факторов в тексте Закона о полиции. Так, например, в статье 12 установлено, что «на полицию возлагаются следующие обязанности: изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки...», однако основания, причины, срок изъятия, критерии определения наличия признаков подделки, а также круг лиц, уполномоченных определять подозрительность документа, должной регламентации не получили, а значит, оставлены на усмотрение правоприменителя.

Также можно назвать п. 22 ст. 12 Закона о полиции, который наделяет сотрудников органов внутренних дел правом «проводить периодические проверки частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств». Однако применение данной нормы вновь сталкивается с очень краткой формулировкой. Ведь первой проблемой является отсутствие сроков и частоты организации данных проверок, а также не устанавливается процедура и аспекты проведения проверок. Эту норму в целом нельзя считать коррупциогенной, тем не менее она может привести к определенным процессуальным трудностям как для сотрудников полиции, так и для других названных в ней субъектов.

Кроме того, пункт 2 части 1 статьи 22 Закона о полиции обязывает сотрудников «проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен

¹ Семенов В.М., Левин П.Н., Мягков А.В. Указ. соч.

на полицию в соответствии с законодательством Российской Федерации». Проблема заключается в наличии формулировки «иные документы», которая дает широкие возможности ее интерпретации. С одной стороны, множество документов попадает под это определение, с другой – наоборот, есть возможность не признать такие документы подходящими, что может стать почвой не только для существования коррупционных возможностей, но и для возникновения трудноразрешимого конфликта интересов между сотрудниками полиции и лицами, представляющими ту или иную организацию.

Проблема применения клише, так или иначе приводящего к проблемам в понимании и применении закона, ярко выражена в п. 34 ст. 13 Закона о полиции, предусматривающем возможность привлекать для консультаций в установленном порядке специалистов государственных и муниципальных органов, организаций с сохранением за ними заработной платы (денежного содержания) по основному месту работы (службы). В данном случае речь идет о фразе «в установленном порядке». В некоторых вариантах применение подобной отсылочной формулировки оправданно, но в данном случае – нет, потому как порядок привлечения специалистов государственных служб попросту нигде не установлен, и, по сути, закон опирается на несуществующую норму, а следовательно, добавляет правоприменителю сложностей с её реализацией. Безусловно, «такие ошибки приводят к возникновению конфликтов интересов и недостаткам в квалифицированности действий сотрудников полиции»¹.

Несмотря на вышеприведенные примеры несовершенства одного из основных законов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел, следует понимать, что Закон о полиции – не догма, а современный правовой акт, обладающий свойствами динамичности и изменчивости, способный содержать в себе оптимальные по конструкции и эффективные по реализуемости правовые предписания. Проблемы, связанные с ошибками и недочетами в формулировках текста норм права, легко нейтрализуются своевременным внесением соответствующих изменений в положения Закона. Основную трудность может составить лишь своевременное обнаружение и правильная квалификация таких неточностей для разумного их исправления, ведь при недостатке внимания к этим факторам исправление ошибок может привести лишь к появлению новых.

До июля 2014 г. несколько снижал эффективность работы сотрудников полиции тот факт, что региональным законодательством об ад-

¹ Семенов В.М., Левин П.Н., Мягков А.В. Указ. соч.

министративных правонарушениях на органы внутренних дел возлагались обязанности, которые не отвечали задачам полиции¹.

Составы административных правонарушений, в частности, касались нарушения правил содержания домашних животных, выпаса скота и птицы, нарушений правил благоустройства и др.

Сейчас должностные лица органов внутренних дел (полиции) могут быть наделены полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, только в случае заключения соответствующих соглашений между МВД России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче части полномочий по составлению административных правонарушений данной категории и материальных и финансовых средств на реализацию этих полномочий.

К сожалению, примеров действия подобных соглашений на территории Российской Федерации крайне мало², и по-прежнему полиция фактически бессильна в отношении лиц, нарушающих спокойствие граждан, незаконно реализующих спиртные напитки, в т.ч. домашней выработки, семейно-бытовых дебоширов и ряда других. Сложившаяся ситуация негативно сказывается на имидже полиции, поскольку граждан интересует порядок и спокойствие, и им абсолютно не важно, есть ли соответствующие полномочия у стражей правопорядка³.

В связи с этим федеральное законодательство об административных правонарушениях целесообразно дополнить названными составами.

Несколько снижает эффективность работы сотрудников органов внутренних дел тот факт, что, например, региональным законодательством об административных правонарушениях на полицию возлагаются обязанности, которые не отвечают задачам полиции. В частности, речь идет о нарушениях правил содержания домашних животных, выпаса домашнего скота и птицы, нарушения правил благоустройства, непринятия мер по очистке крыш от снега и льда и др. Министерство внутренних дел Российской Федерации проводит серьезную работу, касающуюся освобождения от несвойственных ему функций, но до нормального положения вещей в этой сфере еще далеко.

В целях повышения эффективности деятельности органов внутренних дел необходимо обеспечить исполняемость законодательства о

¹ Семенов В.М., Левин П.Н., Мягков А.В. Указ. соч.

² В 2017 г. Министерством внутренних дел Российской Федерации были заключены соответствующие соглашения с Кабинетом Министров Республики Татарстан и Правительством Мурманской области.

³ Семенов В.М., Левин П.Н., Мягков А.В. Указ. соч.

правонарушениях и преступлениях, а также повысить уровень обеспечения прав и свобод граждан, в отношении которых применяются санкции. Показатель эффективности производства по делам о правонарушениях и преступлениях должен быть поставлен в зависимость от реально исполненных примененных наказаний. Правовая санкция способна выполнить социальную функцию лишь тогда, когда она исполнена, и виновный претерпел правоограничения, составляющие ее содержание. Эффективность исполнения санкций во многом зависит от надлежащего нормативного правового регулирования механизма ее применения.

Отдельного внимания заслуживают изменения в нормативные правовые акты, регламентирующие организационно-структурное построение территориальных органов МВД России. Необоснованное укрупнение территориальных органов, формирование так называемых межмуниципальных органов МВД России привело к массе организационно-управленческих проблем, лишению самостоятельности и штатной обеспеченности полиции малонаселенных районов и городов. Эти изменения вызывают неудобства у населения и непонятны ему. Возникла масса коллизий во взаимодействии с муниципальными органами власти, прокуратурой, судами и другими правоохранительными структурами. При этом Министерство внутренних дел Российской Федерации открыто констатирует, что многие структурно-штатные преобразования были ошибочными и не принесли ожидаемых результатов.

В числе важнейших направлений деятельности органов внутренних дел особое место занимает предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений. В профилактической работе органами внутренних дел используются различные формы её осуществления, в т.ч. правовая пропаганда. К сожалению, ситуацию с правовым регулированием пропаганды в органах внутренних дел сложно назвать беспроблемной.

Закон о полиции термин «пропаганда» использовал единожды в ст. 12 «Обязанности полиции». В соответствии с подп. 4 названной статьи полиция обязана выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению, выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, участвовать в пропаганде правовых знаний. Из текста закона следует, что осуществление пропаганды является обязанностью сотрудников органов внутренних дел, реализуемой ими в пределах установленной компетенции.

Практически аналогичные формулировки использованы в тексте ряда нормативных правовых актов Министерства внутренних дел Российской Федерации. В их числе приказы МВД России: от 05.06.2017 № 355 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне», от 10.07.2013 № 535 «Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне», от 31.12.2012 № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», от 15.10.2013 № 845 «Об утверждении инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел РФ», от 02.12.2003 № 930 «Об организации работы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения» (вместе с Наставлением по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения (далее – Приказ № 930).

Анализ названных актов дает основание утверждать, что лишь Приказ № 930 по своему содержанию может быть отнесен к акту непосредственного правового регулирования осуществления пропаганды, в частности, в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Согласно Приказу № 930, под пропагандой безопасности дорожного движения понимается целенаправленная деятельность, осуществляемая субъектами пропаганды по распространению знаний, касающихся вопросов обеспечения безопасности дорожного движения, разъяснению законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих поведение участников дорожного движения.

Такое определение отражает лишь одну из сторон сущности правовой пропаганды, и в этой связи следует согласиться с профессором кафедры административной деятельности и организации деятельности ГИБДД Краснодарского университета МВД России, доктором юридических наук, профессором Станиславом Андреевичем Ищенко, который отмечает, что определение, содержащееся в приказе № 930, «следовало бы расширить, видоизменить, поскольку основные усилия должны быть сосредоточены не столько на распространении информации, сколько на изменении с её помощью сознания участников дорожного движения».

Важно помнить, что правовую пропаганду не следует отождествлять с правовым информированием: последнее представляет собой

процесс доведения информации до адресата в контексте чьей-либо обязанности. При этом сложно выявить спектр проинформированной аудитории и усвоенной информации. Адресат может не получить информацию даже при выполнении обязанности (например, нормативный акт опубликован в газете в срок, однако гражданин газету не приобрел и информацию не получил, хотя обязанность государства по информированию выполнена в полном объеме). В то же время правовая пропаганда нацелена как раз на результат, а не на формальное действие.

В целом, отмечая практическую ценность Приказа № 930 в регулировании пропаганды, подобного нельзя сказать об остальных вышеназванных приказах, и в этом смысле другие подразделения полиции, в чьи обязанности также входит осуществление пропаганды, чрезвычайно проигрывают именно с точки зрения детальной и четкой регламентации данного вида деятельности.

Таким образом, суть проблем регулирования пропаганды в ОВД можно свести к отсутствию в текстах соответствующих приказов терминологической согласованности, четкого и понятного изложения целей, задач и принципов данного вида деятельности, пробельности в определении наиболее эффективных методов и средств, которые могут быть использованы сотрудниками полиции, механизма осуществления правовой пропаганды.

Решение названных проблем правового регулирования пропаганды в ОВД нам представляется в двух вариантах.

Первый, наиболее оперативный, – разработка единого приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам правовой пропаганды, осуществляемой различными подразделениями органов внутренних дел в пределах установленной компетенции. Содержание приказа должно включать в себя унифицированную терминологию, определять цели, задачи, принципы и технологию правовой пропаганды в ОВД.

Второй, наиболее длительный по своей реализации, однако объективно назревший, – это создание на общегосударственном уровне Концепции правовой пропаганды в России, которая бы определила стратегические направления, цели и задачи правовой пропаганды, механизм её осуществления, и послужила бы отправным, исходным документом для последующего нормотворчества различных правоохранительных органов (полиции, прокуратуры, судов и др.).

Вместе с тем анализ законодательных нововведений дает основание признать тот факт, что государство планомерно и последовательно игнорирует такую форму правового воспитания, как правовую пропаганду.

Официальная статистика состояния преступности в России¹ позволяет абсолютно уверенно утверждать, что в современных условиях вопросы профилактики правонарушений в нашей стране не утрачивают своей остроты и актуальности.

В направлении совершенствования правового регулирования сферы профилактики правонарушений было вновь принято и изменено несколько нормативных правовых актов. Такие меры сами по себе не вызывают сомнений в их целесообразности и своевременности, однако однозначной оценки со стороны юридической общественности не получили. Так, в частности, принятие Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон о профилактике) нашло как позитивную оценку, так и было подвергнуто конструктивной критике в научной литературе².

Безусловным плюсом Закона о профилактике, на наш взгляд, следует признать сам факт выработки на государственном уровне единых основ системы профилактики правонарушений, формирующих целостное представление о принципах, видах, формах, методах и реализующих её субъектах.

Остановимся на анализе форм профилактики правонарушений, нашедших свое закрепление в ст. 17 Закона о профилактике, согласно которой профилактическое воздействие может осуществляться в следующих формах: правовое просвещение и правовое информирование; профилактическая беседа; объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; профилактический учет; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; профилактический надзор; социальная адаптация; ресоциализация; социальная реабилитация; помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Данный перечень уже при первом приближении вызывает вопрос об адекватности названных форм профилактики всем факторам и условиям совершения правонарушений. Низкий уровень правовой культуры и правового сознания общества выступает, наряду с неблагоприятными социально-экономическими условиями, мощным стимулом росту

¹ Состояние преступности в России за январь – июнь 2016 г. М.: ГИАЦ МВД РФ, 2016.

² Воеводина Т.Г. Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 58-62.

преступности. В этой связи в числе наиболее эффективных форм профилактического воздействия, на наш взгляд, следует назвать правовое воспитание, осуществляемое органами государства и местного самоуправления в тесном взаимодействии с общественными организациями и средствами массовой информации. Вместе с этим незаслуженно проигнорирована Законом о профилактике такая форма воздействия на общественное сознание и мировоззрение с целью формирования общеправовых ценностей и установок (стереотипов) правомерного поведения, как правовая пропаганда, обязательность осуществления которой, кстати, нашло свое нормативное отражение Законе о полиции.

Потребность общества и государства в идеологической составляющей своего взаимодействия очевидна, и речь не идет о формировании некой единственной государственной идеологии, что в принципе является антиконституционным. В данном случае возникает необходимость в определении четкой стратегии государства по противодействию антиправовой пропаганде, глобальный характер которой уже мало кем опровергается. Представляется явным упущением в государственной политике по профилактике правонарушений отрицание воспитательной функции правовой пропаганды и неиспользование её в качестве формы профилактического воздействия на граждан, особенно если речь идет о подрастающем поколении.

Эффективность правовой пропаганды среди населения государства может быть обеспечена только с учетом всех элементов пропагандистского процесса: содержания, целей, подготовленности кадров, выборов средств, форм и методов идеологического воздействия, особенностей аудитории, влияния внешних условий среды как на пропаганду, так и на ее аудиторию¹.

Еще одной проблемой правового регулирования в рамках существующей системы нормативных правовых актов в Российской Федерации является правоприменительная деятельность сотрудников органов внутренних дел, связанная с удалением из общественных мест лиц, находящихся в тяжелой форме алкогольного или наркотического опьянения.

Согласно п. 14 ст. 13 Закона о полиции сотрудники полиции имеют право доставлять граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации.

¹ Титова Е.А. Правовая пропаганда как форма профилактики правонарушений // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы пятнадцатой междунар. научно-практ. конф-ции. Барнаул, 2017. № 15-2. С. 261-263.

Однако, несмотря на имеющиеся решения федеральных законодательных и исполнительных органов власти, Министерство здравоохранения Российской Федерации категорически не берет на себя функцию оказания услуг по вытрезвлению граждан. Вероятнее всего, медицинские организации в ближайшей перспективе заниматься этим не будут. Подтверждением тому является более чем 20-летнее игнорирование решений о передаче медицинских вытрезвителей в их ведение, да и срок передачи им этих функций, предусмотренный ст. 54 Закона о полиции, истек еще 1 января 2012 г.

Очевидно, что данный контингент является либо субъектом, либо объектом правонарушений, наконец, зачастую просто находится в опасном для жизни и здоровья состоянии. Возможно, назрела реальная необходимость возродить специализированные учреждения по типу медвытрезвителей, возложив на полицию обязанности по доставлению в них «клиентов» и обеспечению общественного порядка, а на медицинских работников – по приведению таких граждан в человеческое состояние.

В России успешно реализуется Указ Президента Российской Федерации о создании специализированных организаций по содержанию иностранных граждан, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, несмотря на имеющиеся финансовые проблемы в большинстве регионов. Полагаем, что российские граждане также заслуживают нормального обслуживания, кроме того, формирование специализированных организаций на принципах самоопаемости несет в себе значительный профилактический ресурс.

Возникшие в связи с реформированием органов внутренних дел проблемы особенно болезненно коснулись службы участковых уполномоченных полиции (далее – УУП). МВД России, приняв новое Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, с учетом произошедших изменений в законодательстве достаточно полно регламентировало организационные основы деятельности УУП, их права и обязанности, что, безусловно, способствовало повышению уровня работы¹.

Вместе с тем Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» содержит в п. 2.2 норму, которая, по сути, отменила ранее установленные ограничения по использованию УУП не по прямому назначению. На практике это привело к тому, что УУП большую часть служебного времени заняты несвойственной работой вне администра-

¹ Семенов В.М., Левин П.Н., Мягков А.В. Указ. соч.

тивных участков: оказывают содействие другим службам или ведомствам, а на профилактическую работу на закрепленных административных участках у них времени не остается. Как ни парадоксально, но таким подходом по использованию УУП недовольны, прежде всего, начальники территориальных органов МВД России, которые несут персональную ответственность за организацию оперативно-служебной деятельности участковых уполномоченных полиции, находящихся в их подчинении. Предлагается нормативно закрепить запреты по использованию УУП вне зоны административных участков.

Одной из эффективных профилактических мер, используемых полицией, является устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений путем внесения представлений. В частности, п. 12 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции наделяет сотрудников полиции правом вносить в соответствии с федеральным законом руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений¹.

Однако и здесь реализация такого права находится под большим вопросом, а вернее, вопросами о форме такого предписания, предъявляемых к его содержанию требованиям и процедуре его вынесения.

Несмотря на предусмотренное право реагирования, оно не регламентировано процедурно, не сформулированы и закреплены требования, предъявляемые к его содержанию и оформлению.

В заключение можно отметить, что система нормативных правовых актов в Российской Федерации в части, касающейся правовой регламентации деятельности органов внутренних дел, в целом демонстрирует свою жизнеспособность. Вместе с тем «новизна и множественность нормативных правовых актов различного уровня привела к появлению как практических, так и сугубо теоретических и текстовых замечаний, ставящих слаженную и разумную деятельность полиции под угрозу»². На современном этапе совершенно необходим постоянный контроль и оперативная корректировка нормативных правовых актов с учетом выявленных замечаний и изменяющейся обстановки.

¹ Семенов В.М., Левин П.Н., Мягков А.В. Указ. соч.

² Там же.

Заключение

Многочисленность субъектов правотворческой деятельности, разнообразие и динамичность общественных отношений, требующих урегулирования, объективно обуславливают существование в Российской Федерации значительного количества нормативных правовых актов. Концептуально неверно представлять массив нормативных правовых актов как механический конгломерат, в котором каждый акт действует сам по себе, вне какой-либо связи с другими правовыми актами. Напротив, всю совокупность нормативных правовых актов, действующих в российском праве, целесообразно рассматривать как систему, элементы которой находятся между собой в постоянной и устойчивой связи.

Система нормативных правовых актов – это совокупность нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) и реализуемых в Российской Федерации, обладающих различной степенью юридической силы, служащей основанием для их взаимодействия в сфере правового регулирования общественных отношений.

Как и система законодательства, система нормативных правовых актов в Российской Федерации в зависимости от оснований (критериев) может строиться по горизонтали и вертикали, на федеративной и комплексной основе.

В качестве структурных элементов системы нормативных правовых актов выступают законы и подзаконные акты.

Нормативный правовой акт – это документ нормативного содержания, основанный на совокупности норм права и направленный на урегулирование определенных общественных отношений.

Нормативный правовой акт имеет некоторые отличительные особенности и ряд преимуществ перед обычаем и правовым прецедентом. Во-первых, нормативный правовой акт исходит от строго определенных правотворческих органов и лиц, наделенных необходимой компетенцией. Во-вторых, принимается в четко установленной процедуре. В-третьих, имеет установленную форму и реквизиты, порядок вступления в силу и сферу действия. В-четвертых, может быть быстро изменен в зависимости от социальной обстановки и потребностей государства.

Система нормативных правовых актов Российской Федерации выстраивается в соответствии с их юридической силой и выглядит следующим образом:

1. На уровне Российской Федерации:

➤ Конституция Российской Федерации;

- федеральные конституционные законы Российской Федерации;
- федеральные законы;
- указы Президента Российской Федерации;
- постановления Правительства Российской Федерации;
- акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

2. На уровне субъектов Российской Федерации:

- Конституция, Устав;
- законы субъектов Российской Федерации;
- указы, постановления, распоряжения органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. На уровне местного самоуправления Российской Федерации:

- устав муниципального образования;
- правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Необходимо отметить иерархическую зависимость системы нормативных правовых актов страны от международных правовых актов. В современной России не последняя роль принадлежит международным соглашениям. Они регулируют взаимодействие государств в самых различных областях. В настоящий момент Российская Федерация является участницей приблизительно двадцати тысяч действующих международных договоров. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью её правовой системы.

Стабильность, жизнеспособность и эффективность системы нормативных правовых актов находится в неразрывной связи с таким важным направлением деятельности государственных органов и иных субъектов, как систематизация.

Систематизация нормативных правовых актов – это целенаправленная деятельность государственных органов и иных субъектов права по упорядочиванию и приведению нормативных актов в единую согласованную систему.

Преследуя поставленные цели, систематизация нормативных правовых актов может проводиться как в классических видах, так и с при-

менением информационных технологий («Гарант», «Консультант-Плюс»).

В числе классических и наиболее распространенных видов систематизации можно назвать: инкорпорацию, консолидацию, кодификацию.

Представляется, что комплексное представление о системе нормативных правовых актов Российской Федерации как о внутренне упорядоченной и согласованной совокупности нормативных актов различного уровня играет огромную роль в формировании условий для устойчивого развития правовой системы России и позволит минимизировать те проблемы, с которыми сталкиваются правоприменительная практика, граждане и организации.

Список литературы

I. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. 4 авг. № 31. Ст. 4398.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации (ред. от 23.06.2016) // СЗ РФ. 1996. 17 июня. № 25. Ст. 2954.

3. Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // Рос. газ. 1995. 18 авг. № 160.

4. О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 23.06.2016) // СЗ РФ. 2011. 14 февр. № 7. Ст. 900.

5. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 25.12.2012) // СЗ РФ. 1994. 20 июня. № 8. Ст. 801.

6. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016): федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // СЗ РФ. 2002. 29 июля. № 30. Ст. 3032.

7. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 // СЗ РФ. 1996. 27 мая. № 22. Ст. 2663.

8. Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 05.05.2016) // Рос. газ. 1997. 21 авг. № 161.

9. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

10. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 // Рос. газ. 2013. 27 марта. № 65.

11. Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: приказ Минюста РФ от 04.05.2007 № 88 (ред. от 26.05.2009) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. 4 июня. № 23.

12. Декларация прав человека и гражданина // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

13. Обзор правоприменительной практики территориальных органов МВД России по исполнению законодательства об административных правонарушениях в 2013 году // Официальный сайт МВД России. URL: <http://mvd.ru/>.

II. Учебники, монографии, статьи

1. Баглай М.В. Конституционное право РФ. М., 1997. 814 с.

2. Бошно С.В. Современное развитие теории и практики кодифицированных актов // Современное право. 2003. № 12. С. 12-18.

3. Булавин С.П. Преюстициальность в национальном законодательстве в условиях глобализации // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 4-7.

4. Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2012. 284 с.

5. Куракин А.В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2013. № 6. 217 с.

6. Оксамытный В.В. Общая теория государства и права: учебник. М.: Юнити-Дана, 2012. 511 с. URL: <http://www.iprbookshop.ru/15426.html>.

7. Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. М., 1998. 754 с.

8. Мягков А.В., Бекетов О.И. Использование материалов, полученных при применении сотрудниками милиции досмотра, в уголовном процессе // Проблемы применения нового уголовно-процессуального законодательства в досудебном производстве: мат-лы научно-практ. конф-ции. Барнаул, 2002. Ч. 2.

9. Общая теория права / отв. ред. А.С. Пиголкин. М., 1994. 418 с.

10. Общая теория права и государства / под общ. ред. В.В. Лазарева. М., 1994. 426 с.

11. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. 156 с.

12. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж, 2011. 348 с.
13. Соловей Ю.П. Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории как мера государственного принуждения, предусмотренная Федеральным законом «О полиции» // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 15-19.
14. США: Конституция и законодательные акты / под ред. О.А. Жидкова. М., 1993. С. 37.
15. Титова Е.А. Правовая пропаганда как форма профилактики правонарушений // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы пятнадцатой междунар. научно-практ. конф-ции. Барнаул, 2017. № 15-2. С. 261-263.
16. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 2004. 324 с.
17. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в конституционной системе РФ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. 28 с.
18. Чхиквадзе В.М., Керимов Д.А. Роль советской правовой науки в совершенствовании законодательства // Вопросы кодификации: сборник. М., 1957. 284 с.

Содержание

Введение	3
Глава 1. Система нормативных правовых актов: понятие и структура.....	5
Глава 2. Некоторые проблемы правового регулирования деятельности органов внутренних дел.....	15
Заключение	29
Список литературы	32

Учебное издание

Титова Елена Анатольевна
Овчинникова Олеся Дмитриевна
Шаганян Аннета Михайловна

Система нормативных правовых актов в Российской Федерации

Учебное пособие

Редактор
Корректурa,
компьютерная верстка

Е.Г. Авдюшкин
С.В. Калининой

Лицензия ЛР № 02213552 от 14.07.1999 г.
Лицензия ПЛр № 020109 от 05.07.1999 г.

Подписано в печать 15.09.2017. Формат 60x90 1/16.
Ризография. Усл. п.л. 2,3. Тираж 102 экз. Заказ 430.
Барнаулский юридический институт МВД России.
Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел.
656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49; www.бюи.мвд.рф.