

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ  
Сибирский юридический институт МВД России (г. Красноярск)

## **О некоторых терминологических проблемах нормативного правового регулирования оперативно-розыскной деятельности**

Нормативное правовое регулирование того или иного вида деятельности в Российской Федерации осуществляется посредством издания правовых норм, систематизированных в нормативных правовых актах различной юридической силы.

Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм<sup>1</sup>.

Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений<sup>2</sup>.

В настоящем исследовании нас интересует статус нормативных документов, регулирующих те или иные отношения в области оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД).

В Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ об ОРД) указание на такие документы (исключая законодательные акты) встречаются одиннадцать раз:

– ст. 4 «Правовая основа оперативно-розыскной деятельности» – *нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти* (здесь и далее курсивом будут выделяться наиболее значимые слова и словосочетания – Н.Ж.), *нормативные акты*, регламентирующие организацию и тактику проведения оперативно-розыскных мероприятий, *ведомственные нормативные правовые акты*;

– ст. 6 «Оперативно-розыскные мероприятия» – *межведомственные нормативные акты*;

– ст. 7 «Основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий» – *нормативные правовые акты Российской Федерации*;

---

<sup>1</sup> Понятие и структура правовой информации : справочная информация (материал подготовлен специалистами СПС КонсультантПлюс).

<sup>2</sup> Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 // СПС КонсультантПлюс.

– ст. 9 «Основания и порядок судебного рассмотрения материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий» – *ведомственные нормативные акты*;

– ст. 10 «Информационное обеспечение и документирование оперативно-розыскной деятельности» – *нормативные акты органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность*;

– ст. 11 «Использование результатов оперативно-розыскной деятельности» – *ведомственные нормативные акты*;

– ст. 18 «Социальная и правовая защита граждан, содействующих органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность» – *нормативные правовые акты Российской Федерации*;

– ст. 21 «Прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью» – *нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий*;

– ст. 23 «Вступление в силу настоящего Федерального закона – *нормативные правовые акты*.

При группировке похожих по названию категорий мы получаем следующую картину «присутствия» в законе тех или иных наименований:

– нормативный правовой акт – 6 раз;

– нормативный акт – 5 раз.

Прежде чем оценить корректность применения в ФЗ об ОРД того или иного словосочетания, попытаемся рассмотреть их в представленном законодателем контексте.

Так, в ч. 1 ст. 4 ФЗ об ОРД термин «нормативные правовые акты» содержится в перечне наиболее значимых для этого категорий – Конституции РФ, российских законов, актов федеральных органов государственной власти, однако в ее ч. 3 эта же синтаксическая конструкция используется применительно к ведомственным нормативным документам. В ч. 2 рассматриваемой статьи представлено словосочетание «нормативные акты, регламентирующие организацию и тактику проведения оперативно-розыскных мероприятий».

В ч. 4 ст. 6 ФЗ об ОРД употребляется выражение «межведомственные нормативные акты».

В ч. 3 ст. 7 и ч. 7 ст. 18 ФЗ об ОРД применяется следующее сочетание слов: «нормативные правовые акты Российской Федерации». С одной стороны, такой посыл может отнести данный термин к упомянутым нами наиболее значимым нормативным документам, с другой – он вполне пригоден для причисления к ведомственным нормативным актам, поскольку они издаются соответствующими структурами и должностными лицами Российской Федерации.

В ч. 3 ст. 9 и ч. 3 ст. 11 ФЗ об ОРД используется идиома «ведомственные нормативные акты».

В ч. 5 ст. 10 ФЗ об ОРД употребляется словосочетание «нормативные акты органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность».

В ч. 2 ст. 21 ФЗ об ОРД находит применение выражение «нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий».

В ч. 3 ст. 23 ФЗ об ОРД присутствует термин «нормативные правовые акты» (Правительства РФ – Н.Ж.).

Таким образом, упуская встречающееся кое-где указание на ориентацию нормативного документа, можно сделать предварительный вывод, что законодатель в ходе формулирования предписаний четко не разграничивал степень значимости того или иного акта, употребляя словосочетания «нормативный правовой акт» и «нормативный акт» как синонимы<sup>1</sup>.

Подобной точки зрения придерживается М.Н. Марченко, отмечая следующее: «Среди многочисленных форм (источников) права важное место занимают нормативно-правовые акты государственных органов. Для краткости их нередко называют нормативными актами»<sup>2</sup>.

Но соответствует ли это основным положениям русского языка и теории права?

Сначала подвергнем упомянутые термины пилотному семантическому анализу, оценив содержащиеся в них лексические единицы.

Термин «нормативный правовой акт» включает в себя три лексические единицы: акт – документ, нормативный – содержащий правила (предписания), правовой – юридический. Таким образом, нормативный правовой акт представляет собой документ, содержащий юридические нормы, обязательные для исполнения.

Словосочетание «нормативный акт» состоит из двух таких единиц: акт – документ, нормативный – содержащий правила (предписания). В наименовании данного документа не содержится термин

---

<sup>1</sup> Аналогичной позиции придерживается и высший суд РФ. См.: По запросу Самарского областного суда о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 10.03. 2005 № 71-О, п. 2.

<sup>2</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, ТЕИС, 1996. С. 342.

«правовой», что означает отсутствие обязательности его исполнения<sup>1</sup>.

Таким образом, по смыслу оцениваемых словосочетаний они не являются равнозначными.

Переходя к теории права, следует отметить, что «в действующем законодательстве пока отсутствует определение понятия «нормативный правовой акт». Вместе с тем в юридической доктрине принято исходить из того, что нормативный правовой акт – это *письменный официальный документ, принятый* (изданный) в определенной форме *правотворческим органом* в пределах его компетенции и *направленный на установление, изменение или отмену правовых норм*»<sup>2</sup>. Нечто похожее представлено в официальном документе сопредельного с нами государства, в соответствии с которыми он значится как *официальный документ* установленной формы, *принятый* в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица)... или путем референдума *с соблюдением установленной законодательством процедуры, содержащий общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение*<sup>3</sup>.

К таким актам в России, как правило, относят Конституцию РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных органов власти и т.п. И если в качестве образца использования терминологии в правотворческой деятельности предложить высший нормативный правовой акт Российской Федерации, то и в нем мы не найдем четкого ответа на поставленный нами вопрос о соотношении нормативного правового и нормативного актов, поскольку в ее ст. 15 упоминаются правовые акты (принимаемые в РФ), в ст. 72 и 76 – нормативные правовые акты (субъектов Российской Федерации), в ст. 125 – нормативные акты (Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, субъектов Российской Федерации).

---

<sup>1</sup> В качестве примера такого документа можно назвать инструкцию от какого-либо прибора (телевизор, телефон, утюг и т.п.).

<sup>2</sup> О проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении положения об администрации Президента российской Федерации» : постановление Государственной Думы РФ от 11.11.1996 № 781-П ГД об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации.

<sup>3</sup> См., например: О нормативных правовых актах Республики Беларусь : закон Республики Беларусь от 10.01.2000 № 361-З.

Напротив, в приказе Министерства юстиции РФ<sup>1</sup> представлено лишь единственное словосочетание «нормативный правовой акт», которое нормодателем используется 177 раз.

Поскольку в официальных документах Российской Федерации мы не нашли указаний на статус и соотношение исследуемых нами документов, остается обратиться к их доктринальному толкованию.

Так, В.М. Баранов использует в качестве критерия деления рассматриваемых нами категорий их юридический статус на текущий момент, полагая, что действующий акт (независимо от его уровня) является нормативным правовым, прекративший свое действие – нормативным<sup>2</sup>. В.С. Плетников и Н.Ю. Тетерятников рассматривают нормативный акт как проект, который после вступления в законную силу становится нормативным правовым актом<sup>3</sup>.

Краткий анализ смыслового содержания рассматриваемых категорий и позиций теоретиков права привел нас к некоторым выводам:

1) правовая система Российской Федерации не отличается безупречностью и нуждается в постоянном совершенствовании;

2) термины «нормативный правовой акт» и «нормативный акт» не являются равнозначными. Их правовое положение зависит от факта вступления или невступления (прекращения действия) в законную силу;

3) Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», являясь одним из нормативных правовых актов Российской Федерации, имеет те же недостатки, что и иные документы подобного рода, что в некоторой степени дезориентирует правоприменителя относительно юридического статуса представленных в нем положений.

---

<sup>1</sup> Об утверждении разъяснений о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : приказ от 23.04.2020 № 105.

<sup>2</sup> Юридическая техника : учебник для бакалавриата и специалитета / под ред. В.М. Баранова. М.: Юрайт, 2018.

<sup>3</sup> Теория государства и права : учебник / отв. ред. А.С. Шабуров, В.С. Плетников. Екатеринбург: УрЮИ МВД России, 2014.