

МВД России
Санкт-Петербургский университет

И.В. Куртяк

НОРМОТВОРЧЕСКИЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ В МВД РОССИИ

Монография

Санкт-Петербург
2017

УДК 34(470.26)
ББК 67я54
К 93

Куртяк И.В.

К 93 Нормотворческие правоотношения в МВД России: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. — 216 с.

Монография посвящена исследованию нормотворческих правоотношений в МВД России.

Рассмотрены вопросы, связанные с материальными и процессуальными нормотворческими правоотношениями; дана характеристика правовой основы нормотворческих правоотношений МВД России; отдельно выделены субъекты, объекты и содержание нормотворческих правоотношений. Особенно исследуются нормотворческие правоотношения при принятии управленческого решения, направленного на возбуждение, разработку, принятие решения, антикоррупционную экспертизу, опубликование и вступление в законную силу правового акта МВД России.

Предназначено для научных работников, преподавателей, курсантов, слушателей, сотрудников полиции и студентов юридических вузов, специализирующихся на вопросах теории права и государства, административного права и административного процесса. А также может быть полезна для лиц, участвующих в нормотворческой деятельности МВД России, руководителей (начальников) и работников органов государственной власти.

УДК 34(470.26)
ББК 67я54

Рецензенты:

Усманова Д.Р., кандидат юридических наук
(Уфимский юридический институт МВД России);

Прибытко Ю.А., доцент кафедры административного права
и административной деятельности органов внутренних дел
(Барнаульский юридический институт МВД России)

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ОСНОВА НОРМОТВОРЧЕСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВА	8
1.1. Нормотворческие правоотношения в системе правотворчества....	8
1.2. Нормотворческие правоотношения в системе административных правоотношений.....	26
1.3. Система и структура управленческих нормотворческих правоотношений МВД России.....	40
1.4. Правовое регулирование нормотворческих правоотношений в МВД России	51
1.5. Мониторинг правоприменения нормотворческих правоотношений МВД России.....	71
ГЛАВА II. СУБЪЕКТЫ, ОБЪЕКТЫ И СОДЕРЖАНИЕ НОРМОТВОРЧЕСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ.....	83
2.1. Субъекты нормотворческих правоотношений.	83
2.2. Объекты нормотворческих правоотношений	93
2.3. Содержание нормотворческих правоотношений	104
2.4. Классификация нормотворческих правоотношений.....	116
ГЛАВА III. СИСТЕМА НОРМОТВОРЧЕСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ НОРМОТВОРЧЕСТВА	126
3.1. Нормотворческие правоотношения и процесс издания правового акта МВД России	126
3.2. Нормотворческие правоотношения стадии необходимости издания проекта правового акта МВД России.....	134
3.3. Нормотворческие правоотношения стадии возбуждения по подготовке проекта правового акта	146
3.4. Нормотворческие правоотношения стадии обсуждения проекта правового акта.....	156
3.5. Нормотворческие правоотношения стадии принятия решения по проекту правового акта.....	166

3.6. Нормотворческие правоотношения на стадии антикоррупционной экспертизы на коррупциогенность проектов правовых актов.....	173
3.7. Нормотворческие правоотношения стадии опубликования правового акта	183
3.8. Нормотворческие правоотношения стадии вступления правового акта в законную силу.....	192
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	202
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	204

ВВЕДЕНИЕ

В Конституции Российской Федерации отражены правовые и исторические достижения российского народа и закреплено, что «Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления»¹.

Практическое осуществление конституционной нормы права Основного закона Российской Федерации определяет важнейшие государственные институты власти (законодательная, исполнительная, судебную власть) и выступает юридической базой для издания правовых актов полномочными органами исполнительной власти, а также образцом для правотворческой и нормотворческой деятельности в сфере МВД России.

Эффективное решение задач и выполнение полномочий сотрудниками полиции требует в современный период всестороннего совершенствование форм правотворческой деятельности. Одной из форм правотворческой деятельности в МВД России является нормотворческая деятельность. Поскольку нормотворческая деятельность МВД России выступает одной из форм государственного управления в органах внутренних дел, посредством которой устанавливается правовое регулирование системы и структуры МВД России и регулируются правоотношения в служебных коллективах.

Это определяет роль и значение нормотворческой деятельности в МВД России, в процессе которой создается основа правового регулирования — правовая норма, регламентирующая правоотношения.

В решении сложных нормотворческих задач МВД России важную роль призваны сыграть юридические науки, а также иные отраслевые науки, непосредственно связанные с исследованием проблем государственного управления экономическими, политическими, социальными, культурными процессами, происходящими в обществе и в государстве.

Научное государственное управление МВД России обусловлено необходимостью всестороннего исследования проблем принятия управленческих решений руководителем федерального органа исполнительной власти, руководителем (начальником), уполномоченным руководителем и должностным лицом МВД России. Государственное

¹ П. 1. ст. 1 Конституции Российской Федерации. М., 1993 г.

управление невозможно без принятия правовых актов, которые выступают в виде форм управления.

Правовые акты МВД России выступают как разновидность управленческих решений. Управленческие решения являются источником правовых норм, они издаются на основании и во исполнение федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и являются результатом нормотворческой деятельности МВД России. Анализ правоотношений по изданию правовых актов в МВД России и посвящена настоящая монография.

Нормотворческие правоотношения, осуществляемые в форме нормотворческой деятельности, образуют систему правоотношений, которые выступают одной из подсистем правотворческих правоотношений. Это обстоятельство и предопределило необходимый анализ нормотворческих правоотношений в МВД России.

В целях определения места и роли нормотворческих правоотношений среди иных общественных правоотношений, последние рассматриваются как совокупность всех правоотношений в МВД России.

Названные проблемы взаимосвязанные с правовым регулированием МВД России, правовым механизмом регулирования общественных правоотношений, мониторингом правоприменения, определение места и роли нормотворческих правоотношений в правовом механизме регулирования общественных правоотношений.

В работе исследуются правотворческие и нормотворческие правоотношения, в целом, их отдельные части. Также проанализирован объект нормотворческих правоотношений в МВД России, что позволило сделать классификацию нормотворческих правоотношений и перейти к процедурным вопросам исследования. Процедурные вопросы затрагивают производство, этапы по изданию правовых актов МВД России.

Исследование нормотворческих правоотношений в МВД России преследует следующие цели: а) выявить пробелы в правовом регулировании правоотношений МВД России; б) повысить качество нормотворческих правоотношений в МВД России при разработке проектов правовых актов; в) определить эффективность принятых правовых актов МВД России; г) совершенствовать процессуальный механизм системы нормотворческих правоотношений.

Реализация названных целей, получение результатов исследования необходимы для совершенствования при принятии правового ак-

та МВД России. Поэтому исследование нормотворческих правоотношений в МВД России не носит абстрактный характер, а направлено на выработку качественного управленческого решения, облачаемого в форму права.

От качества нормотворческих правоотношений зависит эффективность управленческих решений в органах внутренних дел. Следовательно, нормотворческие правоотношения составляют «технологический процесс», в ходе которого определяются цели, задачи, полномочия. И их невыполнение приводит к отрицательному последствию. Чтобы избежать этого процесса создания правового акта МВД России, он должен быть четко регламентирован в правовом регулировании и основан на иерархической структуре правовых актов более высокого уровня. В этих целях и разрабатывается теория нормотворческих правоотношений, что позволит повысить эффективность издания правовых актов МВД России.

Нормотворческие правоотношения в МВД России, их правовые нормы в настоящее время не стали предметом детального научного исследования. Представлен подробный анализ, особенности, специфика, формы правовых актов, закрепляющие государственные полномочия должностных лиц на издание правовых актов. Их государственно-властный характер, широкое использование в практической деятельности МВД России, тесная связь с законодательством обусловила необходимость показать различные юридические аспекты нормотворческих правоотношений в МВД России.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ОСНОВА НОРМОТВОРЧЕСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

1.1. Нормотворческие правоотношения в системе правотворчества

Правотворчество как институт теории права, структурно состоит из правовых субинститутов, таких как: законотворчество, законотворчество субъектов Российской Федерации, нормотворчество органов исполнительной власти, судебное правотворчество, ведомственное нормотворчество. Названные субинституты имеют разные юридические наименования, но их содержание направлено на разработку, принятие, нормы прав в целях регулирования правоотношений.

Поэтому правотворчество в названном смысле слова выступает как правовое основание, как правовой базис, без которого немислимо нормотворчество органов исполнительной власти и нормотворческие правоотношения в целом.

Нормотворческие правоотношения взаимосвязанные с правотворчеством и являются его составным элементом. Как составной элемент правотворчества, нормотворческие правоотношения призваны решать задачи правотворчества и задачи нормотворчества.

Задачами нормотворчества являются: создание нормы права; придание норме права правовой формы (правовые акты); внесение изменений и дополнений в правовые акты; отмена правовых актов, согласование правовых актов, правовая экспертиза правовых актов, опубликование правовых актов.

Задачи нормотворческих правоотношений формально-логически взаимосвязаны с процедурами по созданию нормы права; приданию норме права правовой формы (правовые акты); внесению изменений и дополнений в правовые акты; отмене правовых актов, согласованию правовых актов, правовой экспертизе правовых актов, опубликованию правовых актов.

Реализация нормотворческих задач находится постоянно под влиянием норм права. Под их воздействием находятся нормотворческие правоотношения и, в том числе, все общественные отношения. В этой связи в юридической литературе и среди ученых правоведов сформировалась нетиповая научная позиция на нормотворческие правоотношения в системе правотворчество.

Нормотворческие правоотношения исследуются представителями теории государства и права, административного права, административного процесса, правоохранительных органов и других отраслей права. Это свидетельствует о том, что нормотворческие правоотношения в системе правотворчества вступают многогранной юридической категорией.

Данная юридическая категория исследуется в контексте правотворческой деятельности в современной России следующими авторами:

А. В. Ильин, оптимизация правотворческой деятельности в современной России (вопросы теории и практики); М. Г. Кубатаев, правотворческая деятельность Президента Российской Федерации; В. Н. Лопатин, проблемы нормотворчества в России через призму конституционной законности; М. Н. Марченко, судебное правотворчество в судебном праве; С. В. Башно; в признании правового акта в современной правотворческой практике, и другие авторы, которые определили основание возникновения нормотворческих правоотношений, правовые формы, результат, взаимосвязи и взаимодействия разных факторов с нормотворческими правоотношениями¹.

Анализ научных работ, монографий, научных статей позволяет выделить основание нормотворческих правоотношений и взаимосвязь их с иными юридическими категориями.

Основанием нормотворческих правоотношений являются нормы права. Нормы права, закреплены в Конституции Российской Федерации, федеральных законах Российской Федерации, указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, приказах федеральных министров Российской Федерации, приказах МВД России, непосредственно регулирующих правотворческие и нормотворческие правоотношения².

¹ Ильин А.В. Оптимизация правотворческой деятельности в современной России (вопросы теории и практики) / под ред. Комарова С.А. СПб.: Изд-во юрид ун-та, 2005. С. 59; Кубатаев М. Г. Правотворческая деятельности Президента Российской Федерации // Юрист. 2000. № 5. С. 2–5.; Лопатин В. Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России // Журнал российского права. 2004. № 5. С. 3–4.; Башно С.В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 51–60.; Марченко М Н. Судебное правотворчество и судебское право. М.: Проспект, 2009. С. 510. и др.

² Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 30 ст. 3046.

Нормы права выступают главным регулятором нормотворческих правоотношений. Они регулируют и воздействуют на общественные отношения и в том числе на нормотворческие правоотношения составляют не просто совокупность урегулированных нормами права отношений, а определенную систему, то есть систему, в которую включается два правовых института: первый институт — правотворчество и второй субинститут — нормотворчество и нормотворческие правоотношения. Если мы говорим об субинституте, то любой субинститут имеет внутреннее строение.

Нормотворческие правоотношения, как и любой другой субинститут права состоит из:

— норм права (конституционные нормы права; гражданские нормы права; административные нормы права; финансовые нормы права и другие);

— субъектов правотворчества и нормотворческих правоотношений;

— объекта правотворческих и нормотворческих правоотношений;

— прав и обязанностей субъектов правотворческих и нормотворческих правоотношений.

Конституционные нормы права являются фундаментом для нормотворческих правоотношений. Именно они создали прочную правовую основу для правотворчества и нормотворчества в целом. На их основе с использованием законотворчества принимаются федеральные конституционные законы, федеральные законы, которые реализуют конституционные нормы права.

Гражданские нормы права регулируют имущественные правоотношения и связанные с ними не имущественные правоотношения. Гражданские нормы права реализуются путем принятия федеральных законов, но и принятия правовых актов. Разработка, принятие и опубликование правовых актов как формы нормотворческих правоотношений выступает административная норма права.

Административная норма права является основой для возникновения, изменения и прекращения нормотворческих правоотношений. Она определяет правосубъектность должностных лиц, участвующих в правотворческих и нормотворческих правоотношениях. Придает объектам правотворческих и нормотворческих правоотношений определенную форму и содержание, наделяет должностных лиц правами и обязанностями, а также должностные лица на основании административной нормы права принимают управленческие решения и тем самым, реализуют функции нормотворческих правоотношений

в сфере правотворчества. В юридической литературе они получили название «материальные нормотворческие правоотношения».

Материальные нормотворческие правоотношения, урегулированные административной нормой права, в которой стороны выступают носителями взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных государством. Материальные административные нормы права взаимосвязаны с административными процессуальными нормами права, которые определяют процедуры разработки, согласования, внесения изменений, правовой экспертизы, принятия, опубликования правового акта.

В свою очередь процессуальные нормы права создают процедуру правового механизма реализации и взаимосвязи правотворческих и нормотворческих правоотношений. Процессуальные нормотворческие правоотношения, обличенные правовой формой реализуют материальным нормотворческим правоотношениям путем определенных процессуальных процедур, этапов, стадий, процессуальных прав и обязанностей, субъектов процессуальных правоотношений. Процессуальные нормотворческие правоотношения во взаимосвязи с материальными нормотворческими правоотношениями создают прочную юридическую основу для нормотворчества. Вторым элементом нормотворческих правоотношений вступают субъекты.

Субъекты правотворчества представлены в юридической литературе в виде Государственной Думы и Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных органов субъектов Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации.

Субъекты нормотворчества представлены в виде федеральных министерств Российской Федерации, федеральных служб Российской Федерации, федеральных агентств Российской Федерации, государственных служащих и их должностных лиц.

Представлена формальная классификация субъектов правотворчества и нормотворчества, которая требует уточнения и научного обоснования. В следующих параграфах более обосновано дается характеристика субъектов нормотворческих правоотношений.

Субъекты правотворческих и нормотворческих правоотношений изучаются и исследуются различными авторами в разных аспектах, что свидетельствует о многоаспектном подходе к субъектам правоотношений.

Исследование субъектов правотворческих и нормотворческих правоотношений осуществлялось в советский период и исследуются в российский период.

В советский период исследование проходили в основном в сфере государственного управления и государственной службы. Приведем несколько авторских позиций, которые на наш взгляд стали основой для развития теории правотворческих и нормотворческих правоотношений.

Б. М. Лазарев справедливо отмечал, что каждый орган управления вправе издавать нормативный правовой акт¹. Субъектом нормотворчества выступает орган управления, а объектом нормотворчества является нормативный правовой акт. Автор выделил два субъекта нормотворческих правоотношений, первый субъект нормотворческих правоотношений — орган управления, второй субъект нормотворческих правоотношений — это государственный служащий, а объект — это правовой акт.

Б. М. Дрейшев считал, что субъектами правотворческих отношений выступают полномочные органы государственного управления, их внутренние структурные подразделения и должностные лица, государственные и общественные, казенные предприятия и организации и их внутренние подразделения².

В монографии «Правотворческие отношения в советском государственном управлении» он отмечал, что между правотворчеством и нормотворчеством в государственном управлении существует неразрывная взаимосвязь, урегулированная административной нормой права. Автор обосновал, что взаимосвязь между правотворчеством и правотворческими отношениями государственного управления — это целостная правовая система, разрыв такой правовой системы ведет к определенным последствиям³.

Автор в монографическом исследовании выделяет несколько субъектов нормотворческих правоотношений. Первый субъект нормотворческих правоотношений — государственные органы управления и их структурные подразделения, второй субъект нормотворче-

¹ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. литература, 1972. С. 57.

² Дрейшев Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. Ленинград. 1978. С. 81.

³ Дрейшев Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. Ленинград. 1978. С. 53–60.

ских правоотношений — должностные лица, третий субъект нормотворческих правоотношений — казенные организации и предприятия и их структурные подразделения.

Названная авторская правовая позиция существовала достаточно долго до 1993 года. С принятием Конституции Российской Федерации заметно изменился состав субъектов правотворчества и нормотворчества.

Современный аспект субъектов нормотворческих правоотношений в системе правотворчества характеризуется расширенным составом. То есть исследователи нормотворческих правоотношений в системе правотворчества расширили субъективный состав и провели классификацию правотворчества на соответствующие виды. Выделим в них соответствующие субъекты.

Авторами современного подхода исследуемого аспекта выступают: А. В. Ильин, М. Н. Марченко, В. М. Баранов, Н. А. Любимов и другие.

А. В. Ильин исследуя правотворчество, провел классификацию и разделил правотворчество по видам, выделил следующие виды правотворчества в современной России: 1) законотворческая деятельность; 2) нормотворческая деятельность; 3) ведомственное нормотворчество; 4) локальное нормотворчество; 5) судебное нормотворчество¹.

Автор подчеркнул необходимость оптимизировать систему правотворческой деятельности в современной России, она, по мнению автора, является многоуровневой и способствует развитию противоречий между законом и нормативным правовым актом. В силу этого создание правовых норм путем принятия законов, является для органов государственной власти главным способом регулирования общественных отношений в обществе. Также автор в каждом виде правотворчества выделил субъекты нормотворческих правоотношений. Широкий подход к пониманию правотворчества говорит о многоаспектной проблеме в современном понимании.

М. Н. Марченко в работе «Судебное правотворчество и судебское право» обосновывает как общетеоретические вопросы судебной власти и судебное правотворчество Российской Федерации, так и судеб-

¹ Ильин А. В. Оптимизация правотворческой деятельности в современной России (вопросы теории и практики) / под ред. Комарова С. А. СПб.: Изд-во юрид. ун-та, 2005. С. 59 СПб., 2005. С. 59–132.

ное правотворчество в странах романо-германского права и судебное правотворчество в системе англосаксонского (общего права)¹.

М. Н. Марченко справедливо отмечает, что судебное правотворчество в России имеет три исторических этапа. Первый этап судебного правотворчества — это дореволюционный период; второй этап, советский и пост советский период развития идей судебного правотворчества; третий период, современное правотворчество в России. Каждый этап правотворчества сопровождался субъектами судебной власти, и самое характерное влияние судебного правотворчества на нормотворческие отношения проявляются в современный период. А именно правотворчество Конституционного Суда Российской Федерации, правотворчество Верховного Суда Российской Федерации, а также влияние системы арбитражных судов России.

Автор исследования предлагает субъекты правотворчества — это судебные органы в лице Конституционного Суда Российской Федерации; Верховного Суда Российской Федерации, а также арбитражные суды Российской Федерации. Названные субъекты правотворчества непосредственно влияют на институт правотворчества и нормотворчества.

В. М. Баранов во введении к книге «Техника правотворчества, природа, основные приемы, значение» определил правотворчество в широком смысле слова. К его результатам можно и нужно отнести все акты с нормативным содержанием, от кого они были не исходили. Не только органы правотворчества (в узком смысле слова), но и другие органы реально участвующие в юридическом нормотворчестве².

Н. А. Любимов определил понятие «Субъект правотворчества — это наделенный государством властными полномочиями участник правотворческого отношения, осуществляющий установленную правовыми нормами деятельность по созданию права. Субъектами правотворчества могут быть самые разнообразные участники общественных отношений: народ, гражданин, государственный органа»³.

¹ Марченко М. Н. Судебное правотворчество и судейское право. М.: Проспект, 2009. С. 7–351.

² Техника правотворчества, природа, основные приемы, значение / под ред. В. М. Баранова / М., 2010. С.9.

³ Любимов Н. А. Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики. М., 2009.С.35.

М. В. Никифоров в монографическом исследовании выделил следующие субъекты административного нормотворчества. Так, к ним относятся:

1. Президент Российской Федерации.
2. Правительство Российской Федерации.
3. Федеральные органы исполнительной власти.
4. Центральный банк Российской Федерации.
5. Генеральный прокурор Российской Федерации.
6. Следственный комитет Российской Федерации.
7. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.
8. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации.
9. Пенсионный фонд Российской Федерации.
10. Фонд социального страхования Российской Федерации.
11. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.
12. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».
13. Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).
14. Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.
15. Другие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
16. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации.
17. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации¹.

Широкий подход к определению субъектов нормотворческих правоотношений в системе правотворчества позволяет сделать авторский подход к субъектам и выделить следующие субъекты: 1) граждане; 2) государственные служащие; 3) должностные лица.

Анализ авторских подходов к субъектам правотворчества и нормотворчества образует систему субъектов, где правотворческие отношения не могут существовать без нормотворческих правоотношений. Правотворческие отношения складываются во время принятия федеральных, региональных законов Российской Федерации, нормотворческие правоотношения возникают на основе федерального и регионального законодательства с целью регулировать отдельные во-

¹ Никифоров М. В. Субъекты административного нормотворчества: монография. Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2012. — 208 с.

просы исполнительной власти, принятие управленческих решений, создание правовых актов, нормативно-правовых актов, актов управления, что в свою очередь составляют объект нормотворческих правоотношений.

Объектом правотворческих и нормотворческих правоотношений в системе правотворческих и нормотворческих отношений выступают формы правовых актов. Правовые акты по наименованию выступают в определенной юридической иерархии. Правые акты, обладающие высокой юридической силой и правовые акты, обладающие иной юридической силой.

К правовым актам, обладающим высшей юридической силой следует отнести федеральные конституционные законы, федеральные законы.

К правовым актам, обладающим иной юридической силой следует отнести указ Президента Российской Федерации; постановления Правительства Российской Федерации, приказ министра, положение, наставление, инструкция, решение, постановление. Названные формы правовых актов и составляют объекты нормотворческих правоотношений.

Форма правового акта как объект нормотворческих правоотношений взаимосвязана с деятельностью субъекта нормотворческой деятельности, который разрабатывает, принимает, вносит изменения и дополнения в правовые акты и придает им определенную форму, и тем самым, участвует в нормотворческих правоотношениях.

Принятие правовых актов осуществляется с учетом экономических, политических, социальных и иных условий жизни общества, которые обуславливают не только процесс возникновения и существования нормотворческих правоотношений, но и их объективную необходимость.

Объективная необходимость проявляется в функционировании самой системы государственных органов, выполнения системой и структурой государственных органов возложенных на них задач и функций правотворческой и нормотворческой деятельности.

Объективные элементы нормотворческих правоотношений соотносятся с материальными, политическими и социальными условиями. Материальные условия выражены в формировании денежных ассигнований для правотворческой и нормотворческой деятельности. Бюджет формируется за счет бюджетной системы Российской Федерации, налоговой системы Российской Федерации, например, ст. 264.

11 Бюджетного кодекса Российской Федерации закрепила нормы права о годовом отчете, об исполнении бюджета Государственной Думы Российской Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в области законотворчества¹.

Политическими условиями системы нормотворческих правоотношений выступает: политический режим; форма правления; суверенитет государства, система законодательства Российской Федерации².

Социальные условия — это приведенные в действие конституционные права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции Российской Федерации. К социальным факторам могут быть отнесены: географическая и демографическая среда; материальные и духовные отношения; забота о трудовом устройстве населения; создание системы здравоохранения; создание системы образования, культуры; борьба с преступностью, правонарушениями и конфликтами в обществе и т. д. Социальные факторы способствуют субъектам правотворческой деятельности принимать федеральные законы по организации и исполнению конституционных норм права. А нормотворческим субъектам принимать правовые акты и учитывать объективные элементы, которые являются основанием для создания норм права, их отмены, внесения изменений и дополнений для последующего регулирования общественных и нормотворческих отношений.

Таким образом, объект правотворческих и нормотворческих правоотношений взаимосвязан не только с формой правового акта, но и с содержанием.

Права и обязанности субъектов правотворческих и нормотворческих отношений в системе правотворчества — это полномочия субъектов правотворческих и нормотворческих отношений.

Права и обязанности субъектов правотворческих и нормотворческих правоотношений взаимосвязаны и взаимозависимы между собой. Взаимосвязь прав и обязанностей субъектов нормотворческих правоотношений проходит на основании конституционной нормы права и административной нормы права.

Конституционная норма права закрепила права и обязанности для субъектов законотворчества, которые непосредственно участвуют

¹ Ст. 264. 11 Бюджетного кодекса Российской Федерации. М., 1998.

² Ст. Конституции РФ. М., 1993.

в процессе по принятию и оформлению федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Административная норма права закрепила права и обязанности для субъекта нормотворческих правоотношений (Правительства Российской Федерации) в форме постановления и распоряжения¹.

Постановление Правительства Российской Федерации закрепило права и обязанности субъектов нормотворческих правоотношений. Анализ постановления Правительства Российской Федерации позволяет сделать классификацию прав и обязанностей нормотворческих правоотношений для федеральных министерств. Формально права и обязанности можно разделить на пять видов.

Первый вид — это права и обязанности материального характера, получившие название в постановлении Правительства Российской Федерации, такие как подготовка нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти.

Второй вид — это права и обязанности процессуального характера, получившие название в постановлении Правительства Российской Федерации, как государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Как первый, так и второй вид прав и обязанностей субъектов нормотворческих отношений имеют внутреннюю классификацию. Так, министерство юстиции Российской Федерации приняло разъяснение по применению материальных, процессуальных прав и обязанностей субъектов нормотворческих отношений².

Третий вид — это права и обязанности субъектов нормотворческих правоотношений в области юридической техники.

Юридическая техника как субъективный элемент включена в систему и структуру нормотворческих правоотношений, которая отличается, если не монолитностью, то по крайней мере, элементарной слаженностью и непротиворечивостью закону и иным правовым и нормативным правовым актам.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 18.08.1997. № 33. Ст. 3895.

² Приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Юридическая техника как субъективный элемент по своему содержанию не должны влиять на систему и структуру нормотворческих правоотношений, но как показывает практика, именно субъективные элементы юридической техники влияют на систему и структуру нормотворческих правоотношений, и требуют системного исследования и изучения системы, и структуры нормотворческих отношений, предполагается рассмотрение ее с позиции общего системного подхода.

Это означает, что она должна рассматриваться с позиции строгого дифференцированного подхода, с выделением формирующих ее составных частей, с глубоким анализом свойственных ей элементов и компонентов. Помимо этого нормотворческие отношения следует рассматривать под углом зрения взаимосвязи и взаимодействия составляющих элементов с правотворческими отношениями, с юридической техникой.

Субъекты правовой системы вступившие в правотворческие и нормотворческие правоотношения обязаны владеть технологиями юридической техники. Юридическая техника выступает субъективным элементом нормотворческих правоотношений. К субъективным элементам системы нормотворческих правоотношений с учетом видов правотворчества относятся: юридическая техника: средства и способы юридической техники; понятийный аппарат и терминология; юридические конструкции; юридические фикции, презумпции и аксиомы; юридические символы; нормативная структуризация; способы языкового изложения; способы логического изложения; способы изложения правовых предписаний по степени обобщенности¹.

Взаимосвязь нормотворческих отношений с правотворческими отношениями прослеживается на основании принятых правовых форм. И на оборот, взаимодействие нормотворческих и правотворческих отношений проявляется на основании субъективного состава, где субъекты правотворческих и нормотворческих отношений проявляют государственную волю, придавая ей определенную форму. Взаимодействие с юридической техникой проявляется в том, что все правовые элементы системы нормотворческих отношений взаимодействуют между собой. Основой взаимодействия являются технические административные правовые нормы. Именно административная

¹ Лызлов Д. Н., Картухин В. Ю. Юридическая техника. Учебное пособие. Владимир. 2009. С. 27–74.

правовая норма определяет взаимосвязь и взаимодействие всех элементов системы и структуры нормотворческих правоотношений.

Права и обязанности субъектов юридической техники содержатся в функциях. Субъекты функций наделены нормотворческой деятельностью, следовательно, они являются участниками нормотворческих отношений и взаимосвязаны с иными субъектами. Субъекты нормотворческих отношений осуществляют свои права и обязанности на основании административной нормы права, но и на основании функции. Права и обязанности субъектов функции являются специализированными, так как они реализуются в правоохранительной сфере. Специализация прав и обязанностей субъектов нормотворческих отношений непосредственно связана с совместной разработкой, принятием и согласованием нормативных правовых актов.

Правильное понимание прав и обязанностей субъектов нормотворческих отношений позволяет обосновано определить способы ее закрепления в постановлении Правительства Российской Федерации. Такова статика на наш взгляд, далее наступает динамика прав и обязанностей субъектов нормотворческих отношений. Это — сложный и противоречивый процесс, по мнению Ю. А. Тихомирова «фокусируется в законе как в главном регуляторе общественных отношений»¹.

Последовательная реализация закона субъектами нормотворческих отношений означает реальное достижение целей путем разработки и принятия нормативных правовых актов и их последующая государственная регистрация. В связи с этим выделим ряд обязательных требований к правам и обязанностям субъектов нормотворческих отношений:

а) нормативные правовые акты разрабатываются в пределах прав и обязанностей, установленных законом, причем рамки прав и обязанностей служат и нормативным ориентиром, и юридическим ограничителем;

б) субъекты нормотворческих отношений обязаны принимать те нормативные правовые акты, которые закреплены в законе или в указе Президента РФ, постановлении Правительства РФ или в положении об органе исполнительной власти.

Права и обязанности субъектов нормотворческих отношений обеспечивают правильное отражение нормы закона в нормативном правовом акте, рассматриваемое положение является обязательным

¹ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001. С. 234.

условием для принятия оптимального управленческого решения должностным лицом нормотворческих правоотношений.

Четвертый вид — это **права и обязанности субъектов нормотворческих правоотношений по специализации**. Специализация нормотворческих отношений рассматривается в широком и узком смысле слова.

В широком смысле слова специализация нормотворческих отношений выражается в том, что с помощью административных норм права обеспечивается позитивная управленческая деятельность, направленная на практическое осуществление норм права федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, приказов федеральных министров Российской Федерации. Административная норма права определяет действия участников регулируемых нормотворческих отношений, связанных с реализацией и предписанием федеральных законов и иных нормативно-правовых актов. Иными словами, речь идет об организации и практическом применении правоохранительной функции государства, функции по изданию новых нормативных правовых актов, и функции по устранению устаревших норм права и функции по восстановлению пробелов в праве. Реализация названных функций находит выражение в упорядочении и организованности выполнения полномочий должностными лицами, вступая в гражданские, трудовые, финансовые и иные отношения, входящими в тот или иной управленческий процесс.

Права и обязанности по специализации нормотворческих отношений в узком смысле слова имеет несколько иное значение:

1) они не касаются правотворческих отношений, и как правило относятся к нормотворчеству органов исполнительной власти и их субъектов;

2) особенность специализации нормотворческих отношений зависит от места нахождения органа исполнительной власти в системе и структуре его функций и компетенции должностных лиц. При реализации правоохранительной функции государства проявляется специализация нормотворческих отношений.

Субъектами специализированных прав и обязанностей нормотворческих отношений является МВД России. МВД России как субъект нормотворческих отношений, специализируется на принятии правовых актов в целях конкретизации норм права федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации применительно к регулируемым управленческим

отношениям органов внутренних дел определенного уровня и специфике их содержания.

В специализированных нормотворческих отношениях участвуют следующие субъекты: должностные лица МВД России, начальники МВД республик, начальники ГУВД, начальники управлений внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управлений внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, руководители образовательных и научно-исследовательских учреждений МВД России, руководители оперативно-территориальных объединений (округов, региональных командований, региональных управлений и других видов оперативно-территориальных объединений), командиры соединений и воинских частей, начальники военных образовательных учреждений высшего профессионального образования внутренних войск МВД России.

Права и обязанности нормотворческих отношений, осуществляемые центральным аппаратом МВД России или органом внутренних дел иного уровня, определяются особенностями объекта управления, спецификой реализуемых в его рамках отношений. Это определяет степень конкретизации норм права вышестоящим нормативным правовым актом органа исполнительной власти, что находит отражение в нормотворческих отношениях, складывающихся в процессе создания нормативного правового акта. В этом находит свое отражение и взаимосвязь нормотворческих отношений, осуществляемых центральным аппаратом МВД России при издании нормативных правовых актов. Нормотворческие отношения реализуются на определенном управленческом уровне, конкретными субъектами управления органами внутренних дел.

Специализация прав и обязанностей нормотворческих отношений реализует две функции. Первая функция — это регулятивная, вторая функция — это правоохранительная.

Регулятивная функция нормотворческих отношений реализуется путем создания правовых актов в целях дальнейшего регулирования общественных отношений в конкретной области. Регулятивная функция нормотворческих отношений проявляется в системе и структуре МВД России, где МВД России совместно с Администрацией Президента Российской Федерации согласовало и подписало план правотворческой и нормотворческой деятельности. В последующем регулятивная функция проявляется себя как некий регулятор не только общественных отношений в системе МВД России, но и регулятор специализированных нормотворческих отношений.

Правоохранительная функция государства реализуется с учетом разного рода особенностей, характерных для сферы экономики, политики, социально-культурной сферы, а также для охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Результат осуществления нормотворческих отношений в правоохранительной функции выступает в виде принятия правового акта МВД России.

Реализация регулятивной и правоохранительной функции в специализированных нормотворческих отношениях связанных с обеспечением правовых основ нормотворческой деятельности, их реализация осуществляется по одному направлению — охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. В сфере управления регулированию подвергаются фактические управленческие общественные отношения, требующие фактически правового воздействия. Придание им правовой формы связано с целями деятельности государства в создании стабильных, целенаправленных, организационно — упорядоченных отношений, реализация которых обеспечивается методами государственного управления. Регулятивная и правоохранительная функция в нормотворческих отношениях реализуется посредством методов государственного управления, то есть методами убеждения, принуждения, поощрения. Названными методами наделяются субъекты нормотворческих отношений. Субъекты нормотворческих отношений профессионально владеют методами государственного управления. Методы государственного управления — это убеждение, принуждение. Именно методы государственного управления, закрепленные нормативно, являются частью их прав и обязанностей.

Пятый вид — это **права и обязанности должностных лиц нормотворческих правоотношений по принятию управленческих решений**. Названные права и обязанности служат формой и методом для создания новых норм права, для разработки проекта правовых актов. Поэтому управленческое решение должностных лиц нормотворческих правоотношений в первую очередь выделяется как организационно — управленческое решение по вертикали и горизонтали системы и структуры органов исполнительной власти.

Управленческое решение должностных лиц МВД России носит специализированный характер для системы и структуры МВД России, как по вертикали, так и по горизонтали и направлено на создание правовых актов управления. Правовые акты управления подразделяются на нормативные правовые акты и акты правоприменения, кото-

рые по своему характеру носят специализированный характер. Специализация управленческого решения должностных лиц МВД России нормотворческой деятельности выражается в правовой или не правовой форме¹. Правовая форма управленческого решения закрепляется в правовых актах МВД России и носит обязательный характер для исполнителей. Исполнителем управленческих решений являются нижестоящие структурные подразделения МВД России — это может быть приказ, распоряжение, наставление, инструкция и другое.

Не правовая форма управленческого решения выражена в совместных действиях, например, разработка и принятие программы, планов Администрации Президента РФ и МВД России по вопросам нормотворческой деятельности, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России, заключение договора на выполнение научно-исследовательской работы по вопросам нормотворческой деятельности с учебными учреждениями МВД России, проведение независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов привлекаемыми организациями, например, общественной Палатой Российской Федерации; Советом при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека; Общероссийской общественной организацией «Российский союз промышленников и предпринимателей (работодателей)»; Торгово-промышленной палатой Российской Федерации; общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России»; федеральной палатой адвокатов Российской Федерации; движением автомобилистов России; центральным советом Всероссийского общества автомобилистов; ассоциацией юристов России; международной ассоциацией юристов; другими саморегулируемыми и иными организациями, осуществляющими свою деятельность в соответствующей сфере².

Методом управленческого решения должностных лиц нормотворческих правоотношений служит средство обеспечения реализации принятого решения, которым является контроль.

Рекомендуется использовать следующие формы контроля: а) информация о выполнении нормативных правовых актов на коллегиях

¹ Теория управления в сфере правоохранительной деятельности. М., 1990. С. 323.

² Приказ МВД РФ от 20 сентября 2006 г. № 742 «О проведении независимой экспертизы административных регламентов МВД России» // Текст приказа официально опубликован не был.

МВД России и оперативных совещаниях органов внутренних дел; б) анализ реализации нормативных правовых актов органов внутренних дел; в) изучение материалов общественного мнения (жалобы, предложения, заявления, Интернет, опрос, СМИ и т. д.); г) анализ судебных решений по вопросам деятельности органов внутренних дел; д) экспертные оценки научных учреждений, групп специалистов в данной сфере.

Анализ нормотворческих правоотношений в системе правотворчества показал взаимосвязь и взаимообусловленность между собой систем правоотношений. А система общественных отношений непосредственно взаимосвязана с системой правотворческих и нормотворческих правоотношений.

Взаимосвязь нормотворческих правоотношений с системой правотворческих отношений проявляется через правовые формы и их содержание. Правовая форма — это способ осуществления нормотворческих правоотношений, выражена посредством разнообразных действий, имеющих определенную направленность, выражающих содержание власти, которые совершаются уполномоченными субъектами — государственными органами в разнообразных формах. Именно формы и определяют взаимосвязь и взаимообусловленность между нормотворческими и правотворческими правоотношениями. Содержание форм определяет структуру нормотворческих правоотношений и взаимосвязь всех элементов.

Содержание нормотворческих правоотношений выступает в системе правотворческих отношений как внутренняя форма, отражающая реальное существование материальных и процессуальных нормотворческих правоотношений.

Вывод: нормотворческие правоотношения в системе правотворческих отношений являются структурным элементом правотворчества. Как любая система, нормотворческие правоотношения включают:

- а) нормы права, выступающих основанием возникновения нормотворческих отношений в системе правотворчества;
- б) субъекты, объекты, прав и обязанности.

1.2. Нормотворческие правоотношения в системе административных правоотношений

Нормотворческие правоотношения в системе административных правоотношений являются основанием для создания правовых актов, и направлены на их совершенствование, отмену, изменение, внесение изменений, дополнений. Нормотворческие правоотношения как и административные правоотношения складываются с субъекта, объекта, содержания, в которых субъектом административного права выступают Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства и одновременно их государственные служащие, должностные лица, которые являются субъекты нормотворческих правоотношений¹.

Объектом нормотворческих правоотношений в системе административных правоотношений являются проекты правовых актов. В этой связи следует пояснить, что отсутствие единого подхода к пониманию объекта (правовой акт) и единой правовой формы для органов исполнительной власти требует анализа той системы правовых актов, которая создана и применяется в органах исполнительной власти.

Так, Правительство Российской Федерации издает постановление и распоряжение и обеспечивает их исполнение², процедура принятия актов Правительства Российской Федерации регулируется регламентом Правительства Российской Федерации³.

Реализуя нормы права, органы исполнительной власти приняли нормативные правовые акты, которые регулируют порядок принятия проектов правовых актов. Правовые формы правовых актов закреплены в указе или в постановлении, утверждены Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

Например, Указ Президента Российской Федерации утвердил функцию по принятию нормативных правовых актов: «под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, фе-

¹ Далее — органы исполнительной власти.

² Ст. 23 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 22.12.1997. № 51. Ст. 5712.

³ Раздел IV постановления Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 № 260 (ред. От 24.08.2016) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712.

деральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц»¹.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.06.2013 № 466 (ред. От 01.07.2016 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» в разделе II, утверждены, полномочия по разработке правовых актов в области образования².

Содержанием нормотворческих правоотношений в системе и структуре административных правоотношений являются функции, права и обязанности (полномочия) федеральных органов исполнительной власти.

В названной системе и структуре нормотворческие правоотношения становятся формой их реализации. Выступая правовой формой, органы исполнительной власти реализуют задачи, функции и полномочия путем создания правовых актов. При создании правовых актов органами исполнительной власти возникает непосредственная взаимосвязь с системой и структурой административных правоотношений.

Нормотворческие правоотношения в системе административных правоотношений в целях удобного анализа можно классифицировать по критериям, которые выработаны наукой административного права. К таким критериям можно отнести: вертикальные, горизонтальные, материальные и процессуальные правоотношения.

Вертикальная взаимосвязь нормотворческих отношений органами исполнительной власти в системе административных правоотношений осуществляется органами исполнительной власти в целях реализации функций и полномочий. Они обязаны издавать два вида актов. Первый вид — это акты, имеющие нормативный характер, разрабатываются и издаются в форме «постановлений».

Второй вид актов — это акты, имеющие не нормативный характер, разрабатываются в форме «распоряжений».

Субъектом нормотворческих отношений при разработке одного и второго вида актов является Аппарат Правительства Российской Федерации. Аппарат Правительства Российской Федерации находится в вертикальной взаимосвязи с Правительством Российской Феде-

¹ П. 2, под п. а) Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. От 12.05.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. № 11. 15.03.2004. Ст. 945.

² СЗ РФ. 10.06.2013. № 23. Ст. 2923.

рации и выполняет нормотворческие права и обязанности. То есть вертикальная взаимосвязь двух субъектов права ставит их в неравное положение. В нормотворческих отношениях одна из сторон всегда обладает большим объемом прав и обязанностей в сфере нормотворчества, другая сторона, состоящая в подчиненности одного из субъектов нормотворчества, наделяется правами и обязанностями вышестоящим субъектом права, таким субъектом права являются органы исполнительной власти.

Вертикальные нормотворческие отношения федеральных министерств взаимосвязаны не только с системой административных правоотношений и с субъектом органов исполнительной власти, но и с функцией по принятию нормативных и не нормативных правовых актов. В этой связи круг субъектов нормотворческих отношений расширяется, и вертикальная взаимосвязь устанавливается между органами исполнительной власти, федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами РФ.

Правильно заметили в учебном пособии А. Н. Козырин и Е. К. Глушко, что федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства Российской Федерации в пределах своей компетенции участвуют в разработке проектов актов имеющих нормативный и не нормативный характер. Но по общему правилу не вправе осуществлять нормативно — правовое регулирование в сфере экономики, политики и социально-культурной области, данное право представлено только Правительству Российской Федерации¹.

Итак, вертикальные нормотворческие отношения в системе административных правоотношений предполагают всегда неравенство его субъектов, что отличают их от горизонтального уровня правоотношений.

Горизонтальная взаимосвязь нормотворческих отношений в системе административных правоотношений проявляется при совместной деятельности субъектов: органов исполнительной власти, федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств над проектом правовых актов, а также внесение изменений и дополнений в их содержание. Горизонтальный уровень правоотношений проявляется между правами и обязанностями федеральных мини-

¹ Козырин А. Н., Глушко Е. К. Министерства и ведомства. Учебное пособие. М., 2008 С. 75–76.

стерств, федеральных служб и федеральных агентств. Они наделены равными правами и обязанностями по созданию правовых актов.

Авторы Л. Л. Попова и М. С. Студеникина в учебнике по административному праву писали, что, горизонтальные административные правоотношения отражают равенство сторон, отсутствие одностороннего властвования, какой либо подчиненности¹.

Это действительно так, ибо субъекты горизонтальных нормотворческих отношений: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства обладают равными правами и обязанностями, находятся на одном иерархическом управленческом уровне. Их цель — это создание правового акта или нормативного правового акта. Либо внесение изменений и дополнений или отмены правового акта либо нормативного правового акта.

Другие авторы, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров, Л. Л. Попов считают, что горизонтальные отношения возникают между субъектами, которые не связаны соподчиненностью. Такие отношения складываются между несоподчиненными органами исполнительной власти в связи с реализацией ими прав в сфере нормотворческих отношений².

По мнению авторов, подобного рода правоотношения не столь распространенные в сфере государственного управления, как вертикальные отношения, но в нормотворческой деятельности они присутствуют.

Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти дает определенные основания для отнесения к их числу следующих горизонтальных нормотворческих правоотношений:

а) отношения, предшествующие непосредственному управляющему воздействию. Они служат предпосылкой для вертикальных отношений, то есть создают условия для принятия одностороннего управленческого решения. Это связь между органами исполнительной власти, находящиеся на одном правовом уровне, в которые они вступают по поводу разработки, принятия, внесения изменений или дополнений нормативных правовых актов, например, между двумя федеральными министерствами или федеральными службами;

¹ Попова Л. Л., Студеникина М. С. Административное право. Учебник. М., 2008. С. 83.

² Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России. Учебник. М., 2008, С. 61.

б) отношения административно-договорного характера, носящие форму различного рода соглашений по вопросам нормотворческой деятельности.

Итак, вертикальные и горизонтальные нормотворческие отношения в системе административных правоотношений непосредственно взаимосвязаны с материальными и процессуальными нормотворческими отношениями.

Материальные нормотворческие правоотношения в системе административных правовых отношений теснейшим образом взаимосвязаны между собой. Взаимосвязь двух видов правоотношений прослеживается на определенных особенностях.

Материальные нормотворческие отношения, как и административные правоотношения, обладают определенными особенностями. Особенности административных правоотношений непосредственно влияют на нормотворческие правоотношения и особенности, их отличают от иных правоотношений. Особенности административных правоотношений изложены в научных статьях: Ю. М. Козлова, Т. П. Василенка, Ю. Н. Старилова, Н. М. Конин, Л. Л. Попова и М. С. Студеникина и др. авторов.

Ю. М. Козлова, Т. П. Василенкова рассматривали особенности административных правоотношений в сфере государственного управления и тем самым подчеркивали, что особенности административных правоотношений непосредственно влияют на особенности иных правоотношений. Под иными правоотношениями авторы подразумевали нормотворческие правоотношения.

Ю. М. Козлов обосновал административно-правовые отношения и их особенности в монографии «Административные правоотношения» и в учебнике «Советское административное право». К особенностям административных правовых отношений автор относит:

1) права и обязанности сторон административных правоотношений всегда связаны с практическим осуществлением определенных действий в сфере государственного управления;

2) условием возникновения является обязательное участие одной из сторон — это представитель от государства, который наделен государственно — властными полномочиями;

3) административные правоотношения возникают по инициативе любой из сторон;

4) возникшие споры между участниками административных правоотношений разрешаются, как правило в административном порядке;

5) нарушение административно — правовых отношений влечет за собой юридическую ответственность¹.

Ю. М. Козлова, Н. М. Кониная считают, что это общественные отношения, урегулированные нормами административного права. По своему содержанию и характеру нормотворческие отношения являются административными правоотношениями. Они могут быть только правового характера. Нормотворческие отношения могут существовать, если они регулируются административно-правовой нормой права. Как только «правовая оболочка» с них снимается, нормотворческие отношения перестают существовать или преобразуются в какие-то другие разновидности общественных отношений.

Авторы обосновали особенности административных правоотношений, используя, при этом пять критериев.

Нормотворческие отношения, находясь в системе административных правоотношений, обладают особенностями на данном этапе их развития. Особенности нормотворческих отношений являются:

1) права и обязанности сторон связаны с изданием нормативных правовых актов;

2) основанием возникновения нормотворческих отношений является административная норма права;

3) нормотворческие отношения возникают при реализации исполнительно — распорядительной деятельности органов государственного управления, а именно при издании нормативных правовых актов.

Т. П. Василенкова, анализируя административно-правовые отношения, подчеркивает, что необходимо отличать субъект административного права и субъект административно-правового отношения. Отличие заключается в том, что субъект административного права находится постоянно в правовых отношениях, в административные правоотношения субъект административного права может не вступать длительное время в административные правоотношения.

Автор справедливо отмечал, что административные правоотношения имеют свои специфические особенности. Специфические особенности административно-правовых отношений, это то, что во всех случаях необходимо следующее неперенное условие — обязательное участие в них сторон, наделенных юридическими властными полномочиями. Такой стороной являются органы государственного

¹ Советское административное право / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1985. С. 75–80.

управления, т. е. субъекты исполнительной власти, а также представляющие их должностные лица.

Следуя концепции Ю. М. Козлова о специфике административных правоотношений можно отметить, что субъекты исполнительной власти и их должностные лица наделяются административно-правовой нормой права и обязанностями в области нормотворчества. И тем самым должностные лица органов исполнительной власти являются непосредственными участниками нормотворческих отношений.

Разделяя названную позицию, Н. М. Конин отмечал, что административно-правовые отношения наряду со всеми присущими любому правоотношению атрибутами имеют некоторое своеобразие, отражающее их отраслевое особенности. Они отличаются от всех других правоотношений, прежде всего своим содержанием, тем, что опосредуют сферу организационной деятельности государства и имеют общей целью должную организацию жизнедеятельности гражданского общества, организационное обеспечение его нормального функционирования¹. Автор выделил административно-правовые отношения и организационную функцию государства. Реализация организационной функции государства основана на взаимосвязи административных правоотношений и нормотворческих отношений.

Л. Л. Попова и М. С. Студеникина справедливо отмечают особенности административных правоотношений, к которым авторы отнесли следующие критерии:

- 1) административно-правовые отношения являются, как правило, властеотношениями, отношениями власти и подчинения;
- 2) соподчиненность волей;
- 3) публично-правовой интерес;
- 4) одной из сторон обязательно выступает орган исполнительной власти;
- 5) административно-правовые отношения являются по своей природе организационными: как внутри органа исполнительной власти, так и во внешней сфере деятельности;
- 6) возникают по инициативе любой из сторон;
- 7) споры в административно — правовых отношениях, как правило, в административном порядке вышестоящим органом исполнительной власти и их должностными лицами;

¹ Конин Н. М. Административное право России. Учебник. М., 2006. С. 33.

8) в административных правоотношениях в отличие от гражданско-правовой ответственность наступает не перед другой стороной отношения, а перед государством в лице его органов и должностных лиц¹.

Однако, нормотворческие правоотношения отличаются от административных правоотношений, так называемых правоприменительных отношений. Правоприменительные отношения связаны с решением конкретных административных дел. Они осуществляются органами исполнительной власти, как правило, выражены в издании полномочным органом власти (должностным лицом) индивидуальных актов или индивидуально-охранительных актов².

Что касается материальных нормотворческих правоотношений, то не все органы исполнительной власти являются субъектами нормотворческих правоотношений, например, Федеральные службы и Федеральные агентства являются субъектами ведомственного нормотворчества, а Федеральные министерства непосредственно выступают субъектами нормотворческих правоотношений, такая ситуация сложилась с государственными служащими или должностными лицами, которые вступают или не вступают в нормотворческие правоотношения. Названные субъекты являются постоянными субъектами административного права, но не являются постоянными субъектами нормотворческих правоотношений. Авторы обратили внимание на то, что административно-правовые отношения разделены на горизонтальные и вертикальные, материальные и процессуальные правоотношения и на иные критерии классификации.

Материальные нормотворческие правоотношения взаимосвязаны с материальными административными правоотношениями, но сохранили при этом отличительные признаки, Отличительные признаки материальных нормотворческих правоотношений следующие:

1) субъективный состав — органы исполнительной власти; государственные гражданские служащие; органы местного самоуправления;

2) сфера деятельности — исполнительно-распорядительная деятельности;

3) форма и метод государственного управления, для органов исполнительной власти форма (правовая и неправовая) и метод (убеж-

¹ Попова Л. Л., Студеникина М. С. Административное право. М.: Норма. 2008. С. 78–80.

² Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России. Учебник. М., 2008. С. 50; Демченко Н. В. Индивидуальные административно-охранительные акты. Автореферат дис. канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 31.

дение и принуждение, поощрение). С помощью форм и методов нормотворческих правоотношений реализуются задачи, функции и полномочия органов исполнительной власти, путем установления правоотношений, связанных с их осуществлением.

Процессуальные нормотворческие правоотношения в системе административно-процессуальных отношений. Взаимосвязь двух видов правоотношений можно выделить, проанализировал административно — процессуальные теории и виды производств: Н. Г. Салищевой, С. Н. Махины, Б. В. Дрейшева, В. Д. Сорокина, И. В. Пановой, И. И. Кононова, Ю. Г. Арзамасова¹.

Н. Г. Салищева, считает, что «реализация норм права аппаратом управлений осуществляется в форме издания юридических актов, так и в иных правовых и организационных формах»².

В названной авторской концепции закреплена юридическая формула государственного управления, то есть возложение прав и обязанностей на субъекта административных правоотношений при издании правовых актов.

Б. В. Дрейшев в 70-е годы впервые предложил данный вид правоотношений в советском государственном управлении. Автор показал систему правотворческих отношений и процесс издания нормативных актов управления, которые взаимосвязаны между собой, а также обосновал стадии правотворческого процесса. Эти стадии следующие: стадия необходимости издания нормативных актов управления; стадия подготовки проекта нормативного акта; стадия внесения проекта нормативного акта; стадия обсуждения проекта нормативного акта; стадия принятия управленческого решения по проекту нормативного акта; стадия опубликования нормативного акта управления; стадия вступления нормативного акта³.

Названные стадии слагались с этапов, каждый этап имел свои процедуры, которые закреплялись нормативно. Таким образом, автор обосновал не только правотворческие отношения, но и сформулировал этапы правотворческого процесса.

¹ Сорокин В. Д. Избранные труды. СПб., 2005. С. 1084.. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М., 2003. С. 233; Панова И. В. Административно-процессуальное право России. 2-е издание. М., 2004. С. 333.

² Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. Лит. 1964. С. 8–11.

³ Дрейшев Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. Л.: ун-т.1978. С. 113–170.

Авторы современного периода внесли свои предложения по совершенствованию форм процессуальных нормотворческих отношений и предложили собственные концепции по производству нормативных правовых актов.

В. Д. Сорокин считал, что система правоотношений, как разновидность правоотношений, представляет собой предусмотренную правовой нормой юридическую связь между конкретными субъектами, обладающими определенными полномочиями и обязанностями¹. Автор обосновал административно-процессуальные отношения и показал, что участники отношений имеют юридическую связь. Юридическая связь прослеживается на уровне полномочий, а также административно-процессуальные правоотношения обладают определенными своеобразиями, которые при этом неизбежно возникают.

Автор выделил ряд особенностей:

— первая и главная особенность этих правоотношений состоит в том, что они складываются не между органами исполнительной власти, принявшим акт, и субъектом исполнителем, поскольку в данном случае исполнителя как такового нет, ибо нормативный юридический акт рассчитан на потенциального исполнителя, а между различными подразделениями данного органа, принимающего нормативный акт²;

— и вторая особенность состоит в том, что — это производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления, выражается в форме³.

Форма производства по принятию нормативных правовых актов, по мнению автора — это «специальные юридические правила, предназначенные, для того чтобы, регулировать процедуру, с помощью которой правило, сформированное материальной нормой, реализуется способом, в ней же и указанным». Сейчас с полным основанием можно говорить о существовании определенной правовой базы, включающей ряд актов различного уровня, регулирующих процессуальные нормотворческие отношения и, среди которых: федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, приказы федеральных мини-

¹ Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 236.

² Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 126.

³ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. СПб., 2004. С. 326–333.

стерств. Названные правовые акты — это правовая форма административного производства по принятию нормативных правовых актов. С процессуальной точки зрения есть нечто иное, как порядок принятия правовых и нормативных правовых актов. Сам порядок принятия нормативных правовых актов состоит из нескольких стадий. Эти стадии следующие: а) подготовка проекта нормативного правового акта; б) рассмотрение проекта и принятие нормативного правового акта; в) государственная регистрация нормативного правового акта; г) опубликование и вступление в законную силу нормативного правового акта.

Другие авторы под правовой формой понимают единство формы и содержания. Иными словами, правовая форма связана с содержанием и является ее выражением, применительно к органам исполнительной власти — это способ выражения ее государственно-правового содержания, со всеми качествами и особенностями, характеристикой и спецификой¹.

Ю. М. Козлов и Л. Л. Попова считают, что форма управленческой деятельности — это форма реализации исполнительной власти².

Правовые формы применительно к нормотворческим правоотношениям реализуют нормотворческий процесс. Нормотворческий процесс находится в системе административных правоотношений. Система административных правоотношений по отношению к нормотворческим отношениям писал Ю. М. Козлов, представляет собой урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают в качестве носителей взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой³

С точкой зрения С. Н. Махиной, можно, согласится, в том что, управленческий процесс, включает в себя несколько производств:

а) основное — производство по изданию правовых актов управления и административно-договорное производство;

б) специальное — лицензионное производство, регистрационное производство, кадровое производство и т. д.

¹ Попова Л.Л., Студеникина М. С. Административное право. Учебник. М., 2008. С. 234–235.

² Административное право / под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Поповой. / М., 2001. С. 255.

³ Козлов Ю. М. Административное право. М., 1999. С. 43.

в) особое производство — производство по обращениям граждан¹.

Следуя теоретическим суждениям В. Д. Сорокина, И. В. Панова разделяет традиционные взгляды на соотношение понятий «процесс» и «производство».

По мнению автора административно-нормотворческий процесс включает производства: по принятию постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации; по изданию приказов, постановлений, инструкций и иных актов министерств и других центральных органов специальной компетенции; по принятию нормотворческих актов органами субъектов Российской Федерации, правительствами субъектов Российской Федерации; по изданию локальных актов, которые принимаются огромным количеством субъектов вплоть до руководителей государственных учреждений².

Е. Г. Лукьянова в книге «Теория процессуального права» опосредует юридические факты с процессуальными правоотношениями. По мнению автора, фактический состав представляет собой систему юридических фактов, необходимых для наступления правовых последствий — возникновения, изменения, прекращения одного процессуального правоотношения. А также автор выделил особенности процессуальных правоотношений: динамичность, взаимосвязь, взаимозависимость и взаимообусловленность³. Особенности процессуальных правоотношений в полной мере соответствуют нормотворческим процессуальным отношениям. Им также присущ динамизм, взаимосвязь, взаимозависимость и взаимообусловленность.

Ю. Г. Арзамасов обосновал ведомственный нормотворческий процесс⁴. Автор работы разработал механизм правового регулирования ведомственного нормотворческого процесса и показал, что ведомственный нормотворческий процесс является видом юридической деятельности и имеет свою структуру и содержание, а также он взаимосвязан с иными управленческими процессами.

Налицо, таким образом, заметный «разброс мнений», что является обычным состоянием юридической науки, особенно когда речь идет о видах производства и нормотворческих отношениях в системе

¹ Махина С. Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, изд-во ВГУ. 1999. С. 73–89.

² Панова И. В. Административно-процессуальное право. М., 2007. С. 36–37.

³ Лукьянова Е. Г. Указ. соч. С 189.

⁴ Арзамасов Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс в РФ. Док. юрид. наук. М., 2004. С. 364.

административных правоотношений, которые в должной мере не исследованы.

Вместе с тем создается впечатление, что порой приходится сталкиваться с известными, подчас в некоторой степени усложненными юридическими конструкциями, связанными с нормотворческими правоотношениями в системе административных правоотношений.

Несомненно, нормотворческие правоотношения в системе административных правоотношений влияют на формирование воли государства в правовых актах или нормативных правовых актах.

Процесс формирования воли государства в правовых актах или нормативных правовых актах — это особый вид производства, который определяет значение, содержание и характер нормотворческих отношений в области издания правовых актов.

Формирование воли государства носит сложный процедурный характер.

Во-первых, сложность формирования воли государства заключается в том, что в нем участвуют государственные органы и органы исполнительной власти со своей системой и структурой.

Во-вторых, быстрота принятия правовых актов или нормативных правовых актов в целях регулирования общественных отношений, сложившиеся в экономики, политики и социально-культурной сфере.

В-третьих, процедурный характер формирования воли государства в лице органа исполнительной власти Российской Федерации.

Последняя система складывается с формы и содержания.

Процедурная форма формирования воли государства в лице органа исполнительной власти взаимосвязана с процедурными формами иного характера. Например, с процедурной формой законотворческого процесса¹ и нормотворческим процессом, где воля органа исполнительной власти Российской Федерации формируется путем Конституционно — правовых основ законотворческого процесса; взаимодействие Правительства Российской Федерации с Государственной Думой Российской Федерации и Советом Федерации Российской Федерации, Президентом Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; внутриорганизационная деятельность Правительства Российской Федерации по участию в законотворческом процессе.

¹ Шувалов И. И. Правительство РФ в законотворческом процессе. М., 2004. С. 142.

Нормотворческий процесс взаимосвязан с иными процессами и иными участниками при издании правовых актов и нормативных правовых актов. А именно: с законодательным процессом; ведомственным процессом. Взаимосвязь нормотворческого процесса с законодательным процессом прослеживается на уровне законотворческой деятельности Правительства Российской Федерации. Взаимосвязь нормотворческого процесса с ведомственным процессом осуществляется через юридическую деятельность, так как нормотворческий и ведомственный процесс есть разновидность юридической деятельности.

Однако, воля органа исполнительной власти формируется не только в законотворческом процессе, но она формируется еще в нормотворческом процессе, путем нормотворческой деятельности органов исполнительной власти и их федеральных министерств.

Воля государства формируется в структурах федеральных министерств, федеральных служб или федеральных агентств, формируется путем использованием механизма ведомственного нормотворчества.

Итак, динамизм формирования воли государства с использованием всех трех процессов прослеживается достаточно хорошо. Все названные процессы участвуют в формировании воли государства и каждый из них взаимосвязан с содержанием законотворческого процесса, а последующие взаимосвязаны с содержанием административным и нормотворческим правоотношениям.

Содержание воли государства тесным образом связано с формой и являются не отделимым друг от друга. Однако, содержание в нормотворческих отношениях и в нормотворческом процессе может выражаться в количестве, в средствах, в перечне процедур.

В количественном измерении содержание при формировании воли государства выступает как измеритель тех изданных правовых актов или нормативных правовых актов за определенный период времени.

Содержание в средствах выражается в экономическом измерении тех финансовых средств, которые выделяются для обеспечения и реализации правовых актов или нормативных правовых актов.

Перечень процедур выражается в структуре нормотворческого процесса, то есть в количестве стадий или этапов, сложных или упрощенных процедур, разделение стадий на подстадии, оформление процедур процессуальными документами.

Особенность данного вида процедур состоит в том, что в процессе их осуществления формируется нормотворческая воля, трансформируемая в государственную волю. Нормотворческие правоотноше-

ния есть такая связь между государственными органами (должностными лицами), которые обеспечивают образование нормотворческой воли. Каждое нормотворческое правоотношение обязано обеспечивать по своей целенаправленности возникновение процесса волеизъявления либо формирование волеизъявления, либо утверждение последнего в качестве правового акта или нормативного правового акта.

Таким образом, нормотворческие правоотношения в системе административных правоотношений — это взаимосвязь и взаимообусловленность: субъектов, объектов и содержания направлены на разработку и принятие правовых актов органов исполнительной власти.

1.3. Система и структура управленческих нормотворческих правоотношений МВД России

Управленческие нормотворческие правоотношения системно взаимосвязаны с административными и нормотворческими правоотношениями. Взаимосвязь правоотношений проявляется на основании административных норм права, которые регулируют правоотношения и выступают основанием для административных, нормотворческих и управленческих нормотворческих правоотношений.

Управленческие нормотворческие правоотношения это те правоотношения, которые складываются в системе управления органом внутренних дел. Задача управленческих нормотворческих правоотношений — это реализация процедуры по

- созданию нормы права;
- приданию норме права правовой формы (правовые акты);
- внесению изменений и дополнений в правовые акты;
- отмена правовых актов, согласование правовых актов,
- правовая экспертиза правовых актов,
- опубликование правовых актов.

Задача управленческих нормотворческих правоотношений, оперативно принять решение и оформить его правовым актом. В этой связи принятие проекта правового акта не включает в себя все процедуры, которые имеются при принятии правового акта в общем порядке. Часть процедур соблюдаются формально, чтобы оперативно достичь конечной цели — это создать правовой акт управления.

Следовательно, управленческие нормотворческие правоотношения формально-логически взаимосвязаны с административными и нормотворческими правоотношениями. Структура управленческих

нормотворческих правоотношений не имеет существенных отличий от структуры нормотворческих правоотношений.

Управленческие нормотворческие правоотношения структурно состоят из:

- субъекта управленческих нормотворческих правоотношений;
- объекта управленческих нормотворческих правоотношений;
- содержания управленческих нормотворческих правоотношений, а также факультативного элемента — это функция (регулятивная, правоохранительная).

Субъектом управленческих нормотворческих правоотношений выступает МВД России, его структурные подразделения, федеральные государственные служащие и должностные лица, которые выражают волю государства в управленческом решении. Управленческое решение субъекта направлено на создание проекта правового акта в целях регулирования правоотношений, реализации прав и обязанностей по должности, выполнения должностного регламента.

Основным субъектом управленческих нормотворческих правоотношений выступает Договорно-правовой-департамент МВД России и его структурные подразделения на местах. Он реализует основную функцию МВД России по нормативно-правовому регулированию.

Федеральный закон закрепил титульное понятие субъектов управленческих нормотворческих правоотношений¹ — это руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере органов внутренних дел, руководитель (начальник), уполномоченный руководитель. Однако возникает вопрос: кого считать должностным лицом в управленческих нормотворческих правоотношениях органов внутренних дел, так как термин «должностное лицо» соотносится с термином «руководитель». Юридические категории «руководитель» и «должностное лицо» широко употребляются в правовых актах МВД России.

Ответ можно найти, если обратиться к судебной практике Верховного Суда Российской Федерации, который не только определил понятие должностное лицо, но и перечислил лиц, относящиеся к должностным лицам. Верховный Суд Российской Федерации в пленуме определил:

К должностным лицам, принявшим управленческое решение следует отнести лиц, постоянно, временно, в том числе по специальному

¹ Ст. 1 Федерального закона от 30.11.2011 №342-ФЗ (ред. от 03.07.2016 с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020.

полномочию, выступающих от имени федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации, принявших оспариваемое решение, совершивших оспариваемое действие (бездействие), имеющие обязательный характер и затрагивающие права и свободы граждан и организаций, не находящихся в служебной зависимости от этих лиц.

К должностным лицам, в частности, относятся:

— лица, замещающие государственные должности Российской Федерации (должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов),

— лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации (должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации),

— лица, замещающие муниципальные должности (выборные должностные лица местного самоуправления, а также лица, замещающие эти должности по контракту);

— должностные лица службы судебных приставов, исполняющие судебные постановления или постановления иных органов, а также должностные лица службы судебных приставов, обеспечивающие установленный порядок деятельности судов;

— должностные лица органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов, в частности государственные инспекторы труда (статья 359 Трудового кодекса Российской Федерации, далее — ТК РФ), государственные инспекторы в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации (статья 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды»)¹.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 4, апрель, 2009. Документ утратил

Основываясь на судебном акте можно определить должностное лицо МВД России. Должностное лицо МВД России — это лицо по составлению протокола об административном правонарушении и административном задержании; лицо, пользующиеся правом доступа к сведениям государственной тайны; должностное лицо МВД России по подготовке и организации отчетности территориальных органов внутренних дел; должностное лицо МВД России, наделенное государственными функциями¹.

Выделив должностное лицо МВД России как субъект управленческих нормотворческих правоотношений необходимо определить его правосубъектность. Правоспособность и дееспособность должностных лиц МВД России. Так как не все должностные лица могут участвовать в управленческих нормотворческих правоотношениях.

Правосубъектность должностных лиц МВД России по принятию управленческих решений можно определить используя один критерий — это должность в системе МВД России. Используя «должность» как критерий правосубъектности непосредственно связан с дееспособностью должностных лиц МВД России. Это означает, что не все должностные лица, уполномочены принимать управленческое решение и участвовать в нормотворческих правоотношениях. Более детально названный вопрос рассматривается следующим параграфы.

Объект управленческих нормотворческих правоотношений — это проекты правовых актов МВД России². Но не любой проект правового акта может быть объектом управленческих нормотворческих правоотношений.

В МВД России запрещено издавать правовые акты в форме: распоряжений, писем, телеграмм, телефонограмм, указаний, протоколов, актов, заключений, планов и других служебных документов.

Возникает вопрос, какие правовые акты могут быть объектом управленческих нормотворческих правоотношений? Перечень правовых актов, уполномоченные издаваться в МВД России, закреплены

силу в связи с изданием постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2016 № 36.

¹ Приказ МВД России от 18.06.2012 № 589 (ред. от 23.09.2015) «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью в Российской Федерации» // Российская газета, № 192, 22.08.2012.

² Далее — правовой акт.

приказом. Согласно приказу¹ в МВД России принимаются следующие правовые акты: в виде приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иные нормативные правовые акты. В дальнейшем они именуется как объекты управленческих нормотворческих правоотношений.

Объект управленческих нормотворческих правоотношений взаимосвязан с элементами управленческих решений: мониторинг правоприменения, планирование нормотворческих правоотношений; прогнозирование нормотворческой деятельности; антикоррупционная экспертиза проекта правового акта; юридическая техника проект правового акта. На наш взгляд следует дать пояснение элементов управленческих правоотношений.

Мониторинг правоприменения как элемент объекта нормотворческих правоотношений представляет собой систематическое наблюдение за реализацией норм права, выработку оптимальных управленческих решений для совершенствования действующих норм права или их отмены в случаи их неэффективности либо не регулировании общественных правоотношений. Мониторинг правоприменения закреплен в федеральных законах в ряде постановлений Правительства Российской Федерации. Мониторинг правоприменения позволяет должностным лицам более правильно принимать управленческие нормотворческие правоотношения.

Планирование как элемент объекта нормотворческих правоотношений имеет существенное значение для управленческих нормотворческих правоотношений. Использование плана в нормотворческой деятельности дает возможность разрабатывать проекты правовых актов в нормальном административном режиме. Придать проектам нормативных правовых актов более профессиональный характер, применить все имеющиеся юридические возможности при обсуждении проекта нормативного акта, задействовать широкий круг субъектов нормотворческой деятельности в итоге получить позитивный результат.

Прогнозирование как элемент объекта нормотворческих правоотношений не менее значим, как и иные названные элементы. На основании методик прогнозирования, методик социологии и иных разработанных методик прогнозирования как субобъект нормотворческих правоотношений, должностные лица принимают управленческие решения

¹ П. 10 Приказа МВД России от 27.06.2003 № 484 (ред. от 10.09.2015) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // Текст приказа официально опубликован не был.

о разработке или внесении изменений и дополнений в правовые акты. Прогнозирование в нормотворческих правоотношениях можно обозначить как принятие управленческих решений должностными лицами с учетом меняющейся правовой, экономической, культурной или общественной жизни.

Антикоррупционная экспертиза проекта правового акта как элемент объекта нормотворческих правоотношений направленный на выявление в проектах правовых актов коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Федеральный закон определил: коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции¹.

Юридическая техника как элемент объекта нормотворческих правоотношений, представляет собой технические, лексические, логические, философские и иные нормы права, позволяющие придать объекту нормотворческих правоотношений определенную правовую форму.

Итак, объект управленческих нормотворческих правоотношений взаимообусловлен с иными элементами нормотворческих и управленческих правоотношений.

Содержание управленческих нормотворческих правоотношений это полномочия органов исполнительной власти и других федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, государственных служащих, а также должностных лиц. Полномочия федеральных органов исполнительной власти закреплены в положе-

¹ Ст. 1. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 3609; Приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 (ред. от 07.09.2015) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» (вместе с «Положением об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // Российская газета, № 112, 18.05.2012.

ниях о федеральных министерствах, федеральных службах, федеральных агентствах¹.

В качестве примера выделим полномочия МВД России в области нормотворчества. Нормотворческие полномочия МВД России закреплены указом Президента Российской Федерации². К нормотворческим полномочиям следует отнести:

- полномочия по прогнозированию преступности;
- полномочия по реализации государственной политики в сфере органов внутренних дел;
- полномочия по нормативно-правовому регулированию органов внутренних дел;
- полномочия по разработке и реализации государственных программ в области органов внутренних дел;
- полномочия по организации безопасности дорожного движения; полномочия по организации охраны особо важных объектов и другие полномочия и другие.

Названные полномочия МВД России реализуются путем принятия управленческих решений должностными лицами. Должностные лица, принимая управленческое решение, реализуют полномочия, закрепленные в положении, а также должностные лица, находящиеся на должности, вступают в гражданские, трудовые, финансовые, земельные, жилищные, экологические, служебные и иные правоотношения и тем самым реализуют полномочия входящих в тот или иной управленческий процесс.

С помощью управленческого процесса реализуются нормотворческие полномочия МВД России, то есть права и обязанности должностных лиц на создание проекта правового акта. Полномочия МВД России имеют определенную направленность. Направленность прав и обязанностей оказывает влияние на содержание управленческих

¹ Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 (ред. от 12.03.2015) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ, 12.07.2004, № 28, ст. 2882; Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 (ред. от 20.01.2015) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ РФ, 23.08.2004, № 34, ст. 3538 и другие.

² Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 20.01.2015) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.02.2015) // Собрание законодательства РФ, 07.03.2011, № 10, ст. 1334.

нормотворческих отношений. В силу принятых управленческих решений полномочия подвергаются определенной специализации, определяемым самим объектом регулирования¹.

На основании общих критериев системы и структуры управленческих нормотворческих правоотношений МВД России выделим и проанализируем факультативные элементы управленческих нормотворческих правоотношений, такие как управленческая и правоохранительная функция. МВД России как субъект нормотворческих правоотношений специализируется на названных функциях.

Функция управленческих нормотворческих правоотношений непосредственно связано с организацией и практическим осуществлением правоохранительной функций государства. В ее аспекте производится правовое обеспечение реализации правоохранительной функций государства с учетом разного рода особенностей, характерных для сферы охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Результатом осуществления управленческих нормотворческих отношений МВД России выступает правовой акт рассматриваемой системы нормотворческих правоотношений.

Управленческие нормотворческие правоотношения занимают особое место по реализации правоохранительной функции государства. Реализация правоохранительной функции государства связана с обеспечением правовым регулированием административно — правовых отношений. Ее регулирование осуществляется по одному направлению — это политическая сфера в области охраны общественного порядка. В сфере управления регулированию подвергаются фактические управленческие общественные отношения, требующие фактически правового воздействия. Придания им правовой формы связано с целями деятельности государства в создании стабильных, целенаправленных, организационно — упорядоченных отношений, реализация которых обеспечивается государственными методами.

Значение системе управленческих нормотворческих правоотношений определяется тем, что с их помощью обеспечивается создание и функционирование системы административно — правовых отношений, опосредующих исполнительно — распорядительную деятельность в области управления и охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Административно — правовые отношения,

¹ Основы управления в органах внутренних дел / под общей ред. В. П. Сальникова / М., 2002. С. 73.

как и любые иные отношения, есть результат правового регулирования. Конечная цель правового регулирования в сфере охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности является достижением конкретного результата в виде итогов деятельности органов внутренних дел. Следовательно, система управленческих нормотворческих отношений также является необходимым средством получения конечного результата.

Наличие системы управленческих нормотворческих правоотношений обеспечивает необходимое оперативное правовое регулирование правоотношений в МВД России в масштабах Российской Федерации, и ее субъектов и органов местного самоуправления. Эти отношения отличаются от правотворческих отношений, осуществляемых органами законодательной власти, прежде всего служебной ролью. Их главной задачей выступает реализация: Федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации. Реализация Федеральных законов, указов, постановлений обеспечивается посредством определенной «специализации» МВД России, как в широком, так и в узком смысле слова.

Специализация управленческих нормотворческих правоотношений МВД России в широком смысле слова выражается в том, что с помощью управленческих нормотворческих правоотношений обеспечивается правовое регулирование, направленное на практическое осуществление норм права федерального закона, указа Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации.

В устанавливаемых МВД России нормах права определяются действия участников регулируемых правоотношений, связанных с реализацией и предписанием федеральных законов и иных нормативно-правовых актов. Иными словами, речь идет об организации и практическом применении правоохранительной функции МВД России, что находит выражение в упорядочении и организованном выполнении полномочий.

Правоохранительная функция МВД России реализуется вследствие воздействия административно-правовых норм на общественные отношения в области охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Специализация присуща управленческим нормотворческим отношениям, которые осуществляет МВД России, полномочные издавать правовые акты.

Специализация МВД России в узком смысле слова имеет несколько иное значение:

1) она не касается правотворчества и, как правило, относится к органам исполнительной власти;

2) особенность ее зависит от места нахождения органа исполнительной власти, его полномочий, выполнения задач исполнительно-распорядительной деятельности;

3) полномочия территориального органа МВД России реализуются в субъектах Российской Федерации посредством принятия правовых актов. Так, в управлении органами внутренних дел с помощью управленческих нормотворческих отношений осуществляется нормотворческий процесс «по вертикали» и «по горизонтали» направленный на создание необходимой системы правовых актов МВД России.

Управленческий нормотворческий процесс по вертикали имеет два аспекта. Первый аспект состоит в том, что это продолжение правотворческого процесса, осуществляемого в пределах общей системы правотворческих отношений, и направленный на издание необходимых правовых актов, второй аспект — направлен на реализацию федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации.

С помощью издаваемых правовых актов МВД России конкретизируются нормы права федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации применительно к регулируемым управленческим отношениям органам внутренних дел определенного уровня и специфике их содержания.

В этом нормотворческом процессе могут участвовать: должностные лица МВД России, начальники МВД республик, начальники ГУВД, начальники управлений внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управлений внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, руководители образовательных и научно-исследовательских учреждений МВД России, руководители оперативно-территориальных объединений (округов, региональных командований, региональных управлений и других видов оперативно-территориальных объединений), командиры соединений и воинских частей, начальники военных образовательных учреждений высшего профессионального образования внутренних войск МВД России.

Различие в служебной роли нормотворческих правоотношениях, осуществляемых центральным аппаратом МВД России или органом внутренних дел иного уровня, определяется особенностями объекта управления, спецификой реализуемых в его рамках отношений. Это

определяет степень конкретизации норм права в вышестоящем нормативном правовом акте органа исполнительной власти, что находит отражение в нормотворческих отношениях с складывающихся в процессе создания нормативного правового акта. В этом находит свое отражение и взаимосвязь нормотворческих отношений, осуществляемых центральным аппаратом МВД России при издании нормативных правовых актов. Нормотворческие отношения реализуются на определенном управленческом уровне, конкретными субъектами управления органами внутренних дел обеспечивают решение задач органов внутренних дел пределах установленной компетенции.

По горизонтали нормотворческий процесс осуществляется на равном уровне. В таких случаях при издании нормативных правовых актов участвуют один или несколько правоохранительных органов. Например, приказ МВД России от 5 июля 2003 г. № 520 «Об упорядочении подготовки и издания в МВД России ненормативных актов управления»¹; приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 464 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России»². Основная нагрузка падает на нормотворческие отношения, связанные с согласованием различных внутриведомственных интересов или финансовых вопросов.

Связь управленческих нормотворческих правоотношений «по горизонтали» наблюдается при совместном издании правового акта двумя или несколькими правоохранительными органами. Совместные правовые акты издаются по разным служебным и оперативным вопросам МВД России, ФТС Российской Федерации, ФСБ Российской Федерации. Так, было принято ряд нормативных правовых актов МЧС и МВД России³, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, ФСБ Российской Федерации, ГТК⁴.

¹ Бюллетень текущего законодательства, 2003 г. Выпуск № 3.

² Текст приказа официально опубликован не был.

³ Приказ МЧС РФ и МВД РФ России от 22 января 2004 г. № 77/АС-3-06/36 «Об объявлении Соглашения о взаимодействии МВД России и МЧС России».

⁴ Приказ Генеральной прокуратуры РФ, ФСБ РФ, МВД РФ, МЧС РФ и ГТК РФ от 4 апреля 2003 г. № 16/226/219/БГ-3-06/166/370 «Об утверждении Порядка взаимодействия налоговых и правоохранительных органов по противодействию неправомерному возмещению налога на добавленную стоимость из федерального бюджета в отношении товаров, вывозимых за пределы таможенной территории Российской Федерации».

Сложный характер имеет нормотворческий процесс, осуществляемый при издании совместных правовых актов МВД России и общественных организаций. В этом случае, как правило, участвуют в издании правовых актов МВД России и общественные организации. Например, приказ МВД РФ от 5 сентября 2005 г. № 718 «Об утверждении Концепции совершенствования взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2005–2008 годы»¹.

Итак, посредством использования управленческих нормотворческих отношений на различных уровнях управления создается и функционирует система и структура МВД России, обеспечивающая стабильность и динамику управляемого процесса.

Системный подход рассматриваемых управленческих нормотворческих правоотношений обусловлен иерархией, соподчиненностью МВД России при издании правовых актов. В связи с этим представляет интерес вопрос о неразрывном единстве управленческой и правоохранительной функции МВД России и тех конкретных управленческих нормотворческих правоотношений, посредством которых могут быть реализованы полномочия на принятие правового акта.

1.4. Правовое регулирование нормотворческих правоотношений в МВД России

Правовое регулирование нормотворческих правоотношений МВД России осуществляется посредством норм права, закрепленных в Конституции Российской Федерации, Федеральных конституционных законах Российской Федерации, указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, приказах МВД России.

В ст. 110–117 Конституции Российской Федерации закреплены нормы права, которые определили правовой статус Правительства Российской Федерации. Согласно п. 2 ст. 114 Конституции Российской Федерации деятельность Правительства Российской Федерации определяется на основании отдельного закона. Отдельным законом, который определяет деятельность Правительства Российской Федерации, является Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О Правительстве Российской Федерации»².

¹ Текст приказа официально опубликован не был.

² Ст. 110–117 Конституции Российской Федерации. М., 1993.

В ст. 19 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О Правительстве Российской Федерации» закреплена норма права, определяющая полномочия Правительства Российской Федерации в области законности, прав и свобод граждан, борьба с преступностью.

Статья 23 Федерального конституционного закона определила, какие акты уполномочено принимать Правительство Российской Федерации. Это акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации¹.

Порядок принятия актов Правительства Российской Федерации устанавливается регламентом Правительства Российской Федерации². В разделе IV «Порядок внесения в Правительство и рассмотрения проектов актов» закреплена процедура внесения проектов актов в Правительство Российской Федерации, порядок подготовки и рассмотрения проектов актов в Правительстве Российской Федерации.

Порядок принятия правовых актов органов исполнительной власти регулируется указом Президента Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации.

В указе Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 закреплена функция по принятию нормативных правовых актов органами исполнительной власти³.

В последующих указах Президента Российской Федерации закреплена функция по принятию нормативных правовых актов органов исполнительной власти. В положениях о федеральном министерстве названная функция нашла свое отражение. Например, «Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики

¹ Федеральный конституционный закон РФ «О Правительстве РФ» // СЗ РФ. 1997. № 51. ст.5712.

² Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 25.07.2015) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ, 07.06.2004, № 23, ст. 2313.

³ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, № 11, 15.03.2004, ст. 945.

и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции (далее — сфера внутренних дел), а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанных сферах»¹.

Отдельным указом Президента Российской Федерации утверждаются типовые положения, например, об территориальных органах МВД России по субъекту Российской Федерации, в котором функция по принятию правовых актов закреплена в полном объеме².

Порядок реализации функции по принятию нормативных правовых актов закреплён в постановлении Правительства Российской Федерации³.

Постановление Правительства РФ закрепило следующие правила для подготовки и государственной регистрации нормативно-правовых актов.

Подготовка нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти состоит из 20 процедур. Правовые процедуры подверглись изменению или исключены из постановления.

Приказ Минюста РФ от 04.05.2007 № 88 (ред. от 26.05.2009) «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» разъяснил о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации; подготовка норма-

¹ П. 1 Указа Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 20.09.2016) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ, 07.03.2011, № 10, ст. 1334.

² п.4 Указа Президента РФ от 01.03.2011 № 249 (ред. от 20.01.2015) «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.02.2015) // Собрание законодательства РФ, 07.03.2011, № 10, ст. 1335.

³ Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997 г. № 33 ст. 3895; 1997 г., № 50, ст. 5689; 1998 г. № 47 ст. 5771; 1999 г. № 8 ст. 1026; 2006 г. № 29 ст. 3251.

тивных правовых актов федеральных органов исполнительной власти; государственная регистрация нормативных правовых актов¹.

На наш взгляд, важны два аспекта, первый аспект, постановление Правительства Российской Федерации является основой правового регулирования нормотворческих правоотношений. На этой правовой основе каждый орган исполнительной власти принял нормативно-правовой акт для регулирования нормотворческих правоотношений. Нормативно-правовые акты являются типовыми и во многом повторяют процедуры, которые закреплены в постановлении.

Второй аспект на постановление Правительства Российской Федерации. Со стороны государственных органов и высших судебных органов. Счетная палата Российской Федерации проверила деятельность Миприроды Российской Федерации и Минфин Российской Федерации и выявила нарушения названных органов исполнительной власти. В адрес органов исполнительной власти направлено письмо и представление об устранение недостатков².

На основании постановления Правительства Российской Федерации приняты приказы органов исполнительной власти, регламентирующие порядок принятия правовых актов³.

Органом исполнительной власти является Министерство внутренних дел Российской Федерации⁴. МВД России реализуя функцию по нормативно правовому регулированию, в начале определило задачи, а затем приняли ряд приказов, которые определили правовую основу нормотворческих правоотношений.

Главная задача МВД России составляет нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел. Однако задача МВД России по правовому регулированию в сфере внутренних дел не нашла свое подтверждение в положении о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации. В положении террито-

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 23, 04.06.2007.

² Письмо Минприроды России от 31.12.2015 № 04-16-28/33488 «Об устранении недостатков, выявленных Счетной палатой Российской Федерации»; Представление Счетной палаты РФ от 17.07.2014 № ПР 13-199/13-02. Документ опубликован не был.

³ Количество нормативных правовых актов, принятых во исполнение постановления Правительства Российской Федерации, 126, решений Высших Судов Российской Федерации — 131.

⁴ Далее — МВД России.

риального органа внутренних дел МВД России задача закреплена в виде полномочий. То есть должностные лица территориальных органов внутренних дел обладают дополнительными полномочиями по разработке и реализации региональных и межрегиональных программ, законов субъекта Российской Федерации в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности¹.

В МВД России принято ряд приказов по правовому регулированию нормотворческих правоотношений.

Приказ МВД России от 17.10.2013 № 850 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте России 12.11.2013 № 30359) содержит нормы права, которые регулируют процедуры:

- порядок подготовки и оформления решений в МВД России;
- порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов при осуществлении нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;
- порядок подготовки и рассмотрения проектов актов, которые вносятся в Правительство Российской Федерации².

Приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 (ред. от 10.09.2015 (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» регулирует процедуры по:

- общие положения нормативных правовых актов, издаваемых МВД России;
- виды нормативных правовых актов, издаваемых МВД России;
- планирование нормотворческой деятельности в МВД России;
- подготовка проектов нормативных правовых актов;
- требования, предъявляемые к структуре и содержанию проектов нормативных правовых актов;
- общие требования, предъявляемые к оформлению проектов нормативных правовых актов;

¹ П. 4 Указа Президента РФ от 01.03.2011 № 249 (ред. от 20.01.2015) «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.02.2015) // СЗ РФ, 07.03.2011, № 10, ст. 1335.

² Приказ МВД России от 17.10.2013 № 850 (ред. от 20.01.2016) «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 12.11.2013 № 30359) // Российская газета, № 262, 21.11.2013.

- требования, предъявляемые к оформлению сносок и примечаний в проектах нормативных правовых актов;
- требования, предъявляемые к оформлению приложений к проектам нормативных правовых актов;
- оформление проектов нормативных правовых актов по внесению изменений и дополнений в ранее изданные нормативные правовые акты, признанию нормативных правовых актов утратившими силу (неприменяемыми);
- завершение работы по подготовке проекта нормативного правового акта в подразделении, являющемся его головным разработчиком;
- рассмотрение проектов нормативных правовых актов, поступающих в МВД России;
- согласование проектов нормативных правовых актов;
- правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов в ДПД МВД России;
- особенности проведения правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, по которым проводится независимая антикоррупционная экспертиза;
- издание нормативных правовых актов;
- государственная регистрация нормативных правовых актов;

Приказ МВД России «Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России» содержит организационную функцию по нормотворческой деятельности, которая включает следующие направления:

- 1) выявление потребностей в правовой регламентации сферы внутренних дел и служебной деятельности органов внутренних дел и внутренних войск;
- 2) разработка проектов правовых актов;
- 3) издание в пределах компетенции правовых актов;
- 4) подготовка либо участие в подготовке проектов правовых актов, регулирующих деятельность органов (подразделений), принятие которых входит в компетенцию иных органов государственной власти;
- 5) подготовка отзывов, заключений и поправок на проекты правовых актов, поступивших из других органов государственной власти;
- 6) сопровождение проектов правовых актов при их рассмотрении в соответствующих инстанциях¹.

¹ Приказ МВД РФ от 05.01.2007 № 6 (ред. от 23.07.2007) «Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России» // Текст приказа официально опубликован не был.

Приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 (ред. от 07.09.2015) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» (вместе с «Положением об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России»), приказ регулирует нормотворческие правоотношения при проведении антикоррупционной экспертизы следующих правовых актов:

- нормативные правовые акты МВД России;
- проекты нормативных правовых актов МВД России;
- подготавливаемые в системе МВД России проекты:
 - федеральных законов;
 - указов Президента Российской Федерации;
 - постановлений Правительства Российской Федерации;
 - поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов¹.

Нормативно-правовые акты МВД России, регламентирующие правовую основу нормотворческих правоотношений, содержат нормы права, которые имеют существенные противоречия между собой.

Во-первых, количественный аспект противоречит нормам права, закрепленным в приказах МВД России (см. таблицу 1).

¹ Приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 (ред. от 07.09.2015) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» (вместе с «Положением об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // Российская газета, № 112, 18.05.2012.

Таблица 1

Приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 (ред. от 10.09.2015, (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России»	Приказ МВД РФ от 05.01.2007 № 6 (ред. от 23.07.2007) «Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России»	Приказ МВД России от 17.10.2013 № 850 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации»	Приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 (ред. от 07.09.2015) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России»
I–XIX частей, каждая часть разделена на 244 пункта. Приложение 1-9	II часть, содержит пункты с 8–18	V–IV части содержат пункты с 109–146	I–III части, приложение 1–3

Количественная сторона нормативных правовых актов характеризуется большим количеством материальных и процессуальных норм права, а также отсылочных норм права к другим правовым актам.

Во-вторых, качественная сторона, приказов МВД РФ, регулирующих правовую основу нормотворческих правоотношений, желало быть лучшим. Проведем анализ приказов МВД России, регулирующих правовую основу нормотворческих правоотношений на предмет изменений и дополнений (см. таблицу 2).

Таблица 2

Приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 (ред. от 10.09.2015, (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России»	Приказ МВД РФ от 05.01.2007 № 6 (ред. от 23.07.2007) «Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России»	Приказ МВД России от 17.10.2013 № 850 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации»	Приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 (ред. от 07.09.2015) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России»
Приказы МВД России от 18.12.2003 № 1004, от 20.09.2006 № 742, от 11.08.2009 № 631, от 19.04.2010 № 294, от 08.11.2011	Приказы МВД России от 23.07.2007 № 658, от 26.08.2015 № 838)	Приказ МВД России от 20.01.2011 № 31	Приказы МВД России от 28.02.2013 № 113, от 26.07.2013 № 572, от 30.01.2014 № 56, от 28.05.2015

№ 1125, от 21.05.2012 № 532, от 08.06.2012 № 575, от 04.07.2012 № 676, от 23.08.2012 № 809, от 28.02.2013 № 114, от 22.03.2013 № 157, от 26.03.2013 № 162, от 10.09.2015 3 874)			№ 636, от 07.09.2015 № 861
---	--	--	-------------------------------

Как видно из таблицы 2, что наиболее часто подвергается изменению и дополнению приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 (ред. от 10.09.2015, (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) и приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 (ред. от 07.09.2015). Это свидетельствует о том, что качество норм права не на высоком профессиональном уровне. Думается, что разработка единого правового акта, который бы содержал единые правила подготовки проекта правового акта, единую терминологию и единый материальный и процессуальный правовой механизм было бы регулировал правовую основу нормотворческих правоотношений.

В-третьих, качество юридической терминологии, которая используется для правового регулирования нормотворческих правоотношений, требует уточнения (см. таблицу 3).

Таблица 3

Приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 (ред. от 10.09.2015, (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016)	Приказ МВД РФ от 05.01.2007 № 6 (ред. от 23.07.2007)	Приказ МВД России от 17.10.2013 № 850	Приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 (ред. от 07.09.2015)
Нормативный правовой акт- это это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме должностным лицом Министерства в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, рассчитанных на многократное применение	Нормотворческая деятельность в системе МВД России направлена на разработку, изменение, признание утратившими силу или отмену правовых актов (норм права)	Решения МВД России оформляются в виде приказов и распоряжений МВД России или в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, в виде иных актов. Заместители Министра издают приказы и распоряжения, не содержащие нормативных предписаний, по направлениям деятельности МВД Рос-	Перечень нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых в системе МВД России, по которым проведение антикоррупционной экспертизы обязательно 1. Нормативные правовые акты МВД России. 2. Проекты нормативных правовых актов МВД России. 3. Подготавливаемые

ние и относительно неопределенный круг лиц		сии, за которые несут ответственность. Структурные подразделения МВД России не вправе издавать нормативные правовые акты	в системе МВД России проекты: 3.1. Федеральных законов. 3.2. Указов Президента Российской Федерации. 3.3. Постановлений Правительства Российской Федерации. 3.4. Поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов
--	--	--	---

Как видно из таблицы 3 имеются существенные противоречия между нормами права, определяющую юридическую терминологию. Так в одном приказе МВД России используется юридическая терминология «нормативный правовой акт» в другом приказе «правовой акт», в третьем приказе «решение МВД России» и в четвертом приказе «подготавливаемые в системе МВД России проекты». К каждому названному юридическому термину, предъявляются требования и не однозначно применяются в практике.

Думается, что разработчики юридической терминологии не зря указали несколько направлений юридической терминологии, то есть «нормативный правовой акт» и «правовой акт» или «решение МВД России». Использовал при этом и теорию права и государства и судебную практику.

С позиции судебной практики применения юридическая терминология «нормативно-правовой акт» — это устоявшаяся и широко используемая практика, обозначить все формы правовых актов, изданных или принятых в сфере органов внутренних дел.

Но имеется еще один подход к пониманию юридической терминологии «правовой акт». В теории права он представлен широким сектором дискуссии. Возникает ряд дополнительных вопросов: первый вопрос, нормативный правовой акт, включает формы как: федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, указ Президента Российской Федерации, постановления Правительства

Третий вопрос, решение МВД России оформляются в виде приказов и распоряжений МВД России или в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, в виде иных актов.

Второй вопрос, правовой акт включает формы нормативных правовых актов, к ним относятся: приказ, положения, устав, инструкция, правила, наставления и иные нормативные правовые акты.

В монографическом исследовании применяем юридическую терминологию «правовой акт МВД России».

Правовые акты МВД России в совокупности представляют единую систему законодательства. Законодательство, в свою очередь регулирует нормотворческие правоотношения МВД России, которое состоит из материальных и процессуальных норм права, входящие в нее правовые предписания и охватывает правовым регулированием определенный комплекс нормотворческих отношений МВД России. Названная система законодательства закрепила правовое регулирование нормотворческих отношений МВД России, которое выражается в правовом результате — это издание правового акта соответствующей формы, а также внесение изменений, дополнений в правовой акт. Законодательство служит одним из критериев для выделения правового регулирования нормотворческих отношений МВД России.

Правовое регулирование нормотворческих отношений МВД России, как и многие другие вопросы теории правоотношения, являются дискуссионными. Дискуссионность широко распространено в юридической литературе о правовом регулировании и о нормотворческих отношениях. Этому свидетельствуют мнения ученых советского и современного периода, среди которых нам представители теории государства и права, так и представители отраслевых наук. Фундаментальные труды по теории государства и права не только продвинули далеко вперед советскую и российскую науку в области «правового регулирования» вообще и «правового регулирования нормотворческих отношений» в частности, но и обосновали формы и критерии правового регулирования нормотворческих отношений. Для обсуждения представляем анализ критериев правового регулирования нормотворческих правоотношений МВД России

Критериями правового регулирования нормотворческих отношений МВД России является: **«механизм правового регулирования, материальная сторона»** и **«процессуально-правовой механизм, процессуальная сторона»**.

Что понимается под механизмом правового регулирования? Ответ на поставленный вопрос можно найти, проанализировав теоретические работы следующих авторов: Н. Г. Александрова, С. С. Алексеева, В. А. Сапуна, М. Н. Марченко, В. В. Оксаметного, а также научные ра-

боты: Б. В. Дрейшева, Ю. А. Тихомирова, С. Д. Сорокина, Г. В. Лукьяновой, Ю. Г. Арзамасова, Ю. Е. Аврутина.

Первоначальную идею механизма правового регулирования выдвинул Н. Г. Александров. По мнению Н. Г. Александрова, основными звеньями механизма правового регулирования являются: 1) установления правового статуса лица; 2) придание известным видам жизненных фактов значения юридических фактов; 3) установления модели правоотношения; 4) установления мер правовой охраны и юридической ответственности¹.

Выделенные автором основные звенья механизма правового регулирования приемлемые к правовому регулированию нормотворческих отношений, имеется в виду, что установленная модель правоотношения в механизме правового регулирования применяется и в нормотворческих отношениях.

В юридической литературе, имеются иные взгляды на механизм правового регулирования. Определенный вклад в исследование механизма правового регулирования внесли: С. С. Алексеев, А. С. Пиголкин, М. Н. Марченко и ряд других ученых-юристов.

С. С. Алексеев, в частности в работе «Механизм правового регулирования в социалистическом государстве», отмечал, что механизм правового регулирования — это взятая в единстве система правовых средств (юридических норм, правоотношений, актов), при помощи которых осуществляется правовое воздействие на отношение².

Авторы имели ввиду, что механизм правового регулирования содержится в нормативных правовых актах и взятые в единстве правовые средства, регулирующие нормотворческие отношения и выделяет три основных элемента (звена) в механизме правового регулирования: 1) юридические нормы; 2) правовые отношения; 3) акты реализации прав и обязанностей. По мнению автора три основных элемента являются основными звеньями механизма правового регулирования, однако, имеется факультативный элемент механизма правового регулирования.

Факультативным элементом механизма правового регулирования являются акты применения права. Например, нормативные правовые акты МВД России, регулирующие нормотворческие отношения содержат: 1) материальные и процессуальные нормы права, которые

¹ Теория государства и права / под ред. Н. Г. Александрова. М., 1974. С. 542–545.

² Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т.1. М., 1998. С. 153.

являются основанием возникновения нормотворческих отношений; 2) нормотворческие отношения МВД России; 3) акты реализации материальных и процессуальных прав и обязанностей в нормотворчестве МВД России.

М.Н. Марченко, считает, что механизм правового регулирования определяется через источники современного российского права, используя в этой связи закон, подзаконные акты, правовой договор, общепризнанные принципы и нормы международного права и развитие идей судебного (прецедентного) правотворчества и определение юридической природы судебной практики как источника права¹.

Теоретические воззрения автора, утверждают, что в механизме правового регулирования используется закон и подзаконные акты, правовой договор. В таком понимании механизм правового регулирования составляет систему права. Однако в современной действительности нормотворческие отношения и в том числе в МВД России, регулируются подзаконными актами, а именно приказами, которые не зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации.

В. В. Оксаметный исследуя теоретические вопросы права и государства и в том, числе и механизм правового регулирования. Автор считает, что механизм правового регулирования — это механизм осуществления права, то есть — это процесс воплощения правовых предписаний в правовом поведении участников общественных отношений². Если, считать, что механизм осуществления права закреплён в подзаконных актах, то он воплощён в материальную и процессуальную форму. Форма механизма правового регулирования состоит из юридических конструкций, который включает: норму права, юридическую терминологию.

Таким образом, теоретические суждения механизма правового регулирования широко распространено, но не является единственным, существуют иные точки зрения на проблематику механизма правового регулирования.

В юридической литературе имеется и отраслевое понимание правового регулирования нормотворческих отношений. Авторами отраслевого подхода к пониманию правового регулирования нормотворческих отношений являются: Б. В. Дрейшев, Ю. А. Тихомиров, С. Д.

¹ Марченко М. Н. Источники права. М., 2005. 748 с.

² Оксаметный В. В. Теория государства и права. Учебник для вузов. М., 2004. С. 435–437.

Сорокин, Г. В, Лукьянова, Ю. Г. Арзамасов, Ю. Е. Аврутин и другие ученые-юристы.

Б. В. Дрейшев, исследуя правотворческие отношения в советском государственном управлении, указывал, что необходимо различать систему правового регулирования и механизм правового регулирования правотворческих отношений в государственном управлении. Система правового регулирования, по мнению автора — это целостное множественно взаимосвязанных элементов. Механизм правового регулирования — это система регулятивных, правоохранительных, правотворческих отношений и правовых норм, их регулирующих¹. Итак, правовое регулирование нормотворческих отношений состоит из двух самостоятельных систем. Первая система — это система права и вторая система — это механизм правового регулирования. С названных позиций автор предлагает рассматривать правовое регулирование нормотворческих отношений, то есть с позиции механизма административно-правового регулирования и системы права.

Ю. А. Тихомиров считает, что «административно-правовое регулирование»: есть механизм императивно-нормативного упорядочения организации и деятельности субъектов и объектов управления и формирования устойчивого правового порядка их функционирования². В механизм правового регулирования, автор выделяет: методы и формы. К методам он относит средства административно-правового регулирования: нормативные и договорные. К формам автор относит: формы государственной поддержки; императивные количественные и качественные нормативы; легализующие способы; административные режимы; административно-функциональные режимы; введение государственной монополии. Следует заметить, что при изучении механизма правового регулирования нормотворческих отношений недостаточно лишь собрать вместе все правовые явления нормотворчества, юридические нормы, правоотношения, нормативные акты и указать на существующую связь между ними. Самое главное — это найти основу, главные правовые механизмы, которые связывают все его элементы, определяют место каждого из них.

¹ Дрейшев Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. Л., 1978. С. 24.

² Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. — 652 с.

С учетом теоретических и отраслевых суждений выделим основные этапы правового регулирования нормотворческих отношений МВД России:

- 1) норма права и ее общее воздействие на нормотворческие отношения МВД России;
- 2) возникновение субъективных прав и обязанностей участников нормотворческих отношений МВД России;
- 3) реализация субъективных прав и юридических обязанностей, в конкретном, фактическом поведении участников нормотворческих отношений МВД России;
- 4) применения норм права (эта стадия правового регулирования является факультативной).

Бесспорно, что **первым** элементом механизма правового регулирования нормотворческих отношений МВД России является норма права, облаченная в форму приказа МВД России. Норму права анализируем в двух видах с позиции материальной и процессуальной нормы права.

Материальная норма права, закрепленная в форме указа Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и приказа МВД России является исходной базой для правового регулирования нормотворческих отношений, в ней заложена модель нужного поведения участников отношений. Нормы права имеют высшую юридическую силу и играют особую роль в механизме правового регулирования нормотворческих отношений МВД России. Нормы права определяют исходные начала, основы механизма правового регулирования нормотворческих отношений. Посредством норм права определяются понятие нормативного правового акта в МВД России, виды нормативных правовых актов МВД России, планирование нормотворческой деятельности МВД России, цели, задачи, принципы, пределы, направления, методы правового регулирования, закрепляются правовые категории нормотворческих отношений МВД России. Исходные нормы права о подготовке правовых актов в центральном аппарате МВД России получают логическое развитие и конкретизацию в иных нормах права, например, подготовка и издания в МВД России не нормативных актов управления; проведение независимой экспертизы административных регламентов МВД России¹.

¹ Приказ МВД РФ от 20 сентября 2006 г. № 742 «О проведении независимой экспертизы административных регламентов МВД России» // Текст приказа официально опубликован не был.

Процессуальные нормы права — это нормы права, которые регулируют: подготовку проектов нормативных правовых актов МВД России; требования, предъявляемых к проекту нормативных правовых актов; требования к оформлению нормативных правовых актов; требования, предъявляемых к оформлению сносок, приложений, завершение работы по подготовки нормативных правовых актов; согласование проектов нормативных правовых актов; правовую экспертизу; процесс издания нормативных правовых актов; процедуру государственной регистрации нормативных правовых актов МВД России.

Таким образом материальные и процессуальные нормы права непосредственно регулируют нормотворческие отношения МВД России, они указывают на взаимные права и обязанности субъектов нормотворческих отношений МВД России, на их процедуру реализации.

Вторым элементом, механизма правового регулирования нормотворческих отношений МВД России являются субъективные права и обязанности участников нормотворческих отношений.

Субъективные права и обязанности, участников нормотворческих правоотношения МВД России это полномочия специалистов, должностных лиц, сотрудников органов внутренних дел и иных лиц, участвующие в планировании нормотворческой деятельности МВД России; подготовке проекта нормативных правовых актов; оформлении проектов нормативных правовых актов по внесению изменений и дополнений в ранее изданные нормативные правовые акты, признанию нормативных правовых актов утратившими силу (неприменяемыми); рассмотрении проектов нормативных правовых актов, поступающих в МВД России; согласовании проектов нормативных правовых актов; правовой экспертизе проектов нормативных правовых актов в ДПД МВД России; издании нормативных правовых актов; государственной регистрации нормативных правовых актов.

Таким образом, субъективные права и обязанности участников нормотворческих правоотношения МВД России выражены в определенной юридической модели по принятию правовых актов. Для того чтобы юридическая модель воплотилась в жизнь, необходимо наступление специальных условий. Специальным условиям в нормотворческой деятельности являются права и обязанности.

Третьим элементом механизма правового регулирования нормотворческих отношений МВД России реализация субъективных прав и юридических обязанностей, в конкретном, фактическом поведении участников нормотворческих отношений МВД России. Реализация

прав и обязанностей нормотворческих правоотношений представлена в виде решений и действий. Решение и действие, которые принимают субъекты нормотворческих правоотношения, нацелены на реализацию прав и обязанностей в области нормотворческой деятельности МВД России. Решение и действие субъектов нормотворческих правоотношений становятся основой для возникновения новых правоотношений. Правоотношения является главным средством, которое позволяет определить, кто и как будет выполнять требования нормы права, кто и как будет реализовывать права и обязанности. Именно в правоотношении заканчивается действие механизма правового регулирования, обеспечивается то фактическое, реальное поведение субъектов на который была направлена воля законодателя.

Четвертый элемент в механизме правового регулирования — это акты применения норм права, представляется нам неоправданным, так как акты реализации прав и юридических обязанностей включены как самостоятельный элемент и рассматриваются совместно с правами и обязанностями.

Таким образом, механизм правового регулирования нормотворческих отношений МВД России включает следующие обязательные элементы: 1) нормы права, закрепленные в правовых актах; 2) юридические факты; 3) правоотношения; 4) акты применения.

Процессуально-правовой механизм нормотворческих правоотношений МВД России — это процедура общего механизма правового регулирования и относительно самостоятельная подсистема правовых средств. Он вступает в действие на всех этапах правового регулирования нормотворческих отношений МВД России. Процессуально-правой механизм закреплен нормативно в правовом регулировании нормотворческих отношений МВД России.

Понятие «процессуально-правовой механизм» является юридической категорией в общей правовой процессуальной теории и охватывает, по мнению В. Н. Протасова, совокупность взаимосвязанных процессуальных средств отраслевого характера, необходимых и достаточных для выявления и реализации материального охранительного правоотношения¹. Основными элементами процессуально-правового механизма, считает автор, выступают правоотношения; юридический факт; нормативная основа их функционирования.

¹ Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М.: Юрид. литература, 1991. С. 100.

В. Д. Сорокин, понимает «процессуально-правовой механизм» как систему права, которая имеет сложную структуру и включает отрасли, институты и подотрасли¹. По мнению автора, отрасль — это административно-процессуальное право, институты — это субъекты, виды производств и т. д. и подинституты — это производство по принятию нормативных правовых актов и другие производства.

Однако, Е. Г. Лукьянова, не отрицает существование идей автора, считает, что основными элементами процессуально-правового механизма являются:

- 1) нормы процессуального права;
- 2) юридические факты, опосредующие процессуальными правоотношениями или процессуальными фактическими системами;
- 3) процессуальные правоотношения².

С учетом мнения авторов выделим два элемента процессуально-правового механизма нормотворческих отношений МВД России.

- 1) система процессуального права;
- 2) процессуальные нормы права, закрепленные в нормативных правовых актах МВД России;

Система процессуального права обслуживает не только процессуально-правовой механизм нормотворческих отношений МВД России, но и другие правоотношения. По каждому нормотворческому отношению задействуется вся система процессуального права и таким образом, создается сложная и целостная нормативная основа функционирования данного юридического процесса. Система процессуального права состоит из гражданского процесса; уголовного процесса и административного процесса. Три взаимосвязанных процесса и определяют систему процессуального права, которые взаимосвязаны между собой. Каждый из них выполняет свою процессуальную функцию. В нормотворческих отношениях МВД России административный процесс задействован в полном объеме и выполняет нормотворческую функцию. Имеется ввиду, что административный процесс закреплен нормативно и играет существенную роль в процессуально-правовом механизме нормотворческих отношений МВД России. Его процессуальная функция — это разработка, принятие, внесение изменений в нормативные правовые акты МВД России. Как любая функция, в том числе и процессуальная функция, имеет свою структуру.

¹ Сорокин В.Д. Указ. соч. С.168.

² Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М., 2003. С. 164.

Структурно она состоит из подфункций, которые закреплены в нормативных правовых актах МВД России.

Итак, функция процессуально-правового механизма состоит из взаимосвязанных элементов:

- регулятивных;
- плановых;
- юридико-технических;
- правоохранительных;
- и право-сознательных.

Каждый из названных элементов имеет свое назначение в действии процессуально-правового механизма и выполняет в силу этого присущую ему функцию.

Основным ведущим элементом в процессуально-правовом механизме нормотворческих отношений МВД России является регулятивная функция. Посредством регулятивной функции реализуются правоотношения в области нормотворческой деятельности МВД России. Нормотворческая деятельность МВД России закреплена в указе Президента Российской Федерации — это: «совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности»¹. На основании регулятивной функции в МВД России возникают регулятивно процессуальные отношения.

Регулятивные процессуальные отношения в силу их значимости выступают как средства осуществления задач МВД России и как средство, взаимосвязи и взаимообусловленности. Посредством чего обеспечивается регулирование нормотворческих правоотношений МВД России самого различного содержания (планового, подготовки проектов нормативных правовых актов, требования предъявляемые к проектам нормативных правовых актов МВД России и т. д.). Взаимосвязь и взаимообусловленность нормотворческих правоотношений объединены в форму и определяются приказом МВД России². В приказе МВД России закреплены нормы права, которые эффективно регулируют процессуальные правоотношения и обеспечивают в процессуально-правом механизме входящие в него элементы.

¹ Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004 г. N 30 ст. 3149.

² Приказ МВД РФ от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // Текст приказа официально опубликован не был.

Прежде все это плановый элемент. Плановый элемент в нормотворчестве МВД России позволяет: привести все нормативные правовые акты в соответствии с Конституцией РФ; Федеральными конституционными законами; федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, а также устранить пробелы и другие существенные недостатки, которые имеют существенное значение для правового регулирования МВД России. Плановые проекты возложены на структурные подразделения МВД России к компетенции, которых относится организация, регулирования деятельности и организационно-методическое руководство структурными подразделениями в целях получения информации или разработки проекта нормативного правового акта. Ежегодно министром внутренних дел утверждается план нормотворческой деятельности в котором закрепляется какие правовые акты необходимо разработать и принять.

Юридико-технический элемент предполагает взаимосвязь следующих вопросов: структура статьи нормативного правового акта и законодательного акта в целом; порядок оформления внесения изменений в нормативные правовые акты; порядок составления перечней нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу; порядок употребления ссылок в нормативных правовых актах; разграничение понятий «исключение» и «признание утратившими силу».

Правоохранительный элемент очень тесно взаимосвязан с регулятивной функцией. Противоправное посягательство на регулятивные, плановые, юридико-технические элементы вызывает необходимость возникновения правоохранительных отношений между субъектами нормотворческой деятельности МВД России. Правоохранительные отношения возникают автоматически, если субъекты нормотворческих отношений нарушают материальную или процессуальную норму права, регулируемую плановые, юридико-технические элементы. Правоохранительному элементу выполняет в механизме правового регулирования отведенную определенную функцию — это функция дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

Правовое сознание субъекта нормотворческих правоотношений как элемент функции процессуально-правового механизма — это волевое действие участников нормотворческих отношений МВД России. Поэтому правосознание участников нормотворческих отношений пронизывает все поведения и действие субъектов нормотворчества. От их правового сознания зависит реализация плановых, юридико-технических, право-

охранительных элементов процессуально-правового механизма и выработка юридических конструкций и определений.

Следовательно, во-первых, правовое регулирование нормотворческих правоотношений МВД России складывается с конституционных норм права, норм права, закрепленных в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, приказах МВД России.

Во-вторых, материальные и процессуальные нормы права оформлены в правовую форму, разрешают субъектам нормотворческих правоотношений разрабатывать, принимать, вносить изменения и дополнения в правовые акты.

1.5. Мониторинг правоприменения нормотворческих правоотношений МВД России

Мониторинг правоприменения нормотворческих правоотношений в системе МВД России организован на основе указа Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, приказа министра МВД России и плана правотворческой деятельности МВД России¹.

МВД России, реализуя нормы права, закрепленные в правовых актах, проводит мониторинг правоприменения федеральных законов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации с 2011 года по настоящее время.

Мониторинг правоприменения нормотворческих правоотношений проводится структурными подразделениями МВД России с 2011 года и ежегодно публикуется в средствах массовой информации и размещается в сети Интернет², в целях дальнейшего совершенствования правового регулирования МВД России и нормотворческих правоотношений.

¹Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ, 23.05.2011, № 21, ст. 2930; Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ, 29.08.2011, № 35, ст. 5081; Приказ МВД РФ от 20.10.2011 № 1090 «Вопросы информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России».

² Официальный сайт МВД России. Мониторинг правоприменения. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 22.01.2017).

В 2011 году мониторингу правоприменения подвергались следующие правовые акты:

- 1) правовые акты в части реформирования полиции;
- 2) правовые акты, регулирующие правоотношения в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности;
- 3) правовые акты, регулирующие правоотношения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту;
- 4) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере организации и проведения азартных игр;
- 5) правовые акты созданные по инициативе МВД России

По итогам мониторинга правоприменения принято, внесено изменения, признаны утратившие силу следующие правовые акты:

1) вновь принятые нормативные правовые акты — 60 федеральных законов, 11 указов Президента Российской Федерации, 22 постановления Правительства Российской Федерации, 3 межведомственных приказа МВД России, изданных по вопросам функционирования объединенных коллегий с МВД других государств, а также 253 приказа МВД России по другим вопросам деятельности полиции (всего — 349);

2) нормативные правовые акты, в которые внесены изменения в 2011 году в рамках реформирования полиции — 104 законодательных акта, 1 постановление Верховного Совета Российской Федерации, 24 указа Президента Российской Федерации, 39 постановлений Правительства Российской Федерации, 62 приказа МВД России, в том числе изданных на межведомственном уровне (всего — 230);

3) нормативные правовые акты, признанные утратившими силу (отмененные) или отдельные нормы в которых признаны утратившими силу (отменены) — 2 Закона Российской Федерации, 46 федеральных законов, 10 указов Президента Российской Федерации, 5 постановлений Верховного Совета РСФСР, 2 постановления Совета Министров — Правительства Российской Федерации, 40 постановлений Правительства Российской Федерации, 2 приказа МВД России межведомственного и 107 приказов внутриведомственного характера, а по 2 нормативным актам принято решение об их неприменении или частичном неприменении в Российской Федерации (всего — 216)¹.

¹ Доклад о результатах мониторинга правоприменения МВД России в 2011 г. // Официальный сайт МВД России. Мониторинг правоприменения. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 22.01.2017).

В 2012 году мониторингу правоприменения подвергались следующие правовые акты:

1) правовые акты, регулирующие правоотношения в области государственного регулирования отношений в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

2) правовые акты, регулирующие правоотношения в области оборота взрывчатых материалов промышленного назначения;

3) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере внутренних дел Российской Федерации¹.

По итогам мониторинга правоприменения рекомендуется к разработке или принятию при участии МВД России следующие правовые акты:

— проект федерального закона «О внесении изменений в статью 15 Федерального закона «О полиции» (в части дополнения части 6 статьи 15 порядком информирования граждан, определенном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел);

— проект федерального закона «О внесении изменений в статью 23.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части дополнения пункта 3 части 2 статьи 23.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях составом административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях);

— проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части уточнения в части 3 статьи 32.2 процедуры оповещения органа внутренних дел Российской Федерации, вынесшего постановление о наложении административного штрафа, об уплате административного штрафа);

— проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» (в части исключения из части 2 статьи 54 формулировки: «лицам, не достигшим к моменту вынесения судом приговора шестнадцатилетнего возраста» и изложения ее в новой редакции);

— проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» (в части устранения юриди-

¹ Доклад о результатах мониторинга правоприменения в 2012 г. // Официальный сайт МВД России. Мониторинг правоприменения. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 22.01.2017).

ко-технической ошибки в части 2 статьи 272 и изложения ее в предложенной редакции).

В 2013 году мониторингу правоприменения подвергались следующие правовые акты:

1) правовые акты, регулирующие правоотношения в области поступления на службу в органы внутренних дел, ее прохождения и прекращения, а также определения правового положения (статуса) сотрудника органов внутренних дел и предоставления ему социальных гарантий;

2) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере миграционной деятельности;

3) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере государственной гражданской службы;

4) правовые акты, регулирующие правоотношения в области административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

5) приказ МВД России от 7 ноября 2011 г. № 1121 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования»;

6) приказ МВД России от 29 июня 2012 г. № 646 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также за соблюдением гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия»

В 2013 году проведен анализ практики применения более двух с половиной тысяч нормативных правовых актов, в том числе в рамках исполнения Плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2013 год, по результатам которого в АИС «Мониторинг» направлено более 2000 предложений по внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты, часть из которых была признана целесообразной для реализации¹.

¹ Доклад о результатах мониторинга правоприменения МВД России в 2013 г. // Официальный сайт МВД России. Мониторинг правоприменения. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 22.01.2017).

В 2014 году мониторингу правоприменения подвергались следующие правовые акты:

1) правовые акты, регулирующие правовой режим закрытого административно-территориального образования;

2) правовые акты, регулирующие правоотношения в области исполнения обязанностей и реализации прав полиции в отношении лиц, подлежащих задержанию и подвергнутых доставлению в служебные помещения дежурных частей территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации;

3) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере применения (отмены) мер государственной защиты в части выполнения защищаемым лицом условий договора об условиях применения мер безопасности, о взаимных обязательствах и взаимной ответственности сторон, предписаний уполномоченных на то государственных органов при осуществлении мер безопасности;

4) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере противодействия экстремистской деятельности;

5) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере противодействия терроризму;

6) правовые акты, регулирующие правоотношения в области противодействия экстремистской деятельности в ходе массовых публичных мероприятий;

7) правовые акты, регулирующие правоотношения в области розыска угнанных автомобилей или иных транспортных средств без цели хищения;

8) правовые акты, регулирующие правоотношения в области розыска несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, самовольно ушедших из специализированных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием;

9) правовые акты, регулирующие правоотношения в области розыска лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных судом принудительных мер медицинского характера или воспитательного воздействия, недобровольной госпитализации, в связи с наличием психического расстройства¹.

¹ Доклад о результатах мониторинга правоприменения МВД России в 2014 г. // Официальный сайт МВД России. Мониторинг правоприменения. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 22.01.2017).

В 2014 году проведен анализ практики правоприменения и по результатам мониторинга принято следующие управленческие решения.

В настоящее время законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности важных государственных объектов и специальных грузов, подлежащих охране внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации» возвращен Правительством Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 30 марта 2015 г. № 61-ФЗ «О внесении изменения в статью 20.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»;

Отмечалось авторами мониторинга правоприменения неполнота правовой регламентации обязанностей полиции в связи со смертью лиц в служебных помещениях дежурной части территориального органа МВД России. В соответствии с пунктом 14 части 1 статьи 13 Федерального закона № 3-ФЗ, наставление не регулировало действия сотрудников дежурных частей территориальных органов МВД России после реализации прав полиции по доставлению лиц, указанных в пункте 14 части 1 статьи 13 Федерального закона № 3-ФЗ. При проведении мониторинга законодательства в указанной сфере выявлено наличие ошибок юридико-технического характера (подпункт «и» пункта 8 Методики)¹.

Министерством внутренних дел Российской Федерации совместно со Следственным комитетом Российской Федерации разработан совместный проект приказа «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия следственных органов и подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации при организации и осуществлении мер государственной защиты».

Разработано предложение о необходимости дополнения УК статьей 282.3, направленной на установление уголовной ответственности за финансирование экстремистской деятельности в связи с возложением на территориальные органы системы МВД России функций по пресечению каналов финансирования экстремизма и терроризма.

¹ ст.13 Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 14.12.2015) «О полиции» // СЗ РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900. приказом МВД России от 18 марта 2013 г. № 141¹ (зарегистрирован в Минюсте России 28 мая 2013 года, регистрационный № 28554), установлены случаи использования терминологии, не соответствующей Типовым штатным расписаниям дежурных частей территориальных органах МВД России, утвержденным приказом МВД России от 11 июня 2013 г. № 429.

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в УК введена статья 282.3 «Финансирование экстремистской деятельности».

Анализ результатов правоприменительной практики выявил необходимость разработки нормативного правового акта МВД России, регулирующего порядок применения мобильных инспекционно-досмотровых комплексов в системе МВД России. Данная инициатива была реализована в 2014 году.

Предложение по внесению изменений в пункт 4 статьи 2 Федерального закона от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» было учтено при подготовке проекта федерального закона № 329301-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», разработанного в целях реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П.

Предлагается продолжить работу по инициированию исключения из уголовного законодательства Российской Федерации статьи 166 УК как рудимента правовой системы, существовавшего до принятия Конституции Российской Федерации.

В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № Пр-884 и Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2014 г. № РД-П4-8463 в целях освобождения МВД России от несвойственных и избыточных функций МВД России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «О полиции» (в части исключения обязанности по совместному с органами здравоохранения участию в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих).

В 2015 году мониторингу правоприменения подвергались следующие правовые акты:

1) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере участия граждан в охране общественного порядка;

2) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

3) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере организации государственной гражданской службы;

4) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере производство дознания в сокращенной форме, в том числе о результатах достижения цели существенной экономии затрат на ресурсное обеспечение дознания, о результатах достижения цели реального упрощения дознания, о причинах, препятствующих эффективной реализации дознания в сокращенной форме, о проблемах, возникающих в правоприменительной практике;

5) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения;

6) правовые акты, регулирующие порядок и условия отбывания административного ареста, правовой статус лиц, подвергнутых административному аресту;

7) правовые акты, регулирующие правоотношения в области порядка проведения процедуры дактилоскопической регистрации граждан, проходящих службу, государственную службу, работающих в органах внутренних дел Российской Федерации, и установления ответственности данных лиц за отказ либо уклонение от прохождения обязательной дактилоскопической регистрации;

8) правовые акты, регулирующие правоотношения и порядок организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации;

9) правовые акты, регулирующие правоотношения в области поступления граждан Российской Федерации на службу в органы внутренних дел Российской Федерации;

10) правовые акты, регулирующие правоотношения порядок отчисления, восстановления и перевода обучающихся в федеральных государственных организациях, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении МВД России;

11) правовые акты, регулирующие правоотношения порядок назначения граждан Российской Федерации на должности рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, принимаемых на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, а также сотруд-

ников органов внутренних дел Российской Федерации, назначаемых на указанные должности в порядке перевода;

12) правовые акты, регулирующие правоотношения в области обработки персональных данных граждан в органах внутренних дел Российской Федерации;

13) правовые акты, регулирующие правоотношения в области рассмотрения административных материалов по фактам нарушений правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, установления наказания за указанные правонарушения, исполнения административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения¹.

По результатам мониторинга правоприменения предлагается:

— ряд статей федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»² откорректировать. В связи с неполнотой в правовом регулировании общественных отношений, а также внести изменения и дополнения в статью 11, части 1 и 2 статьи 12, часть 1 статьи 13, статью 22, части 2 и 4 статьи 23 Федерального закона № 44-ФЗ, заменив слова «Москве и Санкт-Петербурге» словами «Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе»;

— составы преступлений статей 174, 174.1 Уголовного кодекса РФ объединить. Вместе с тем разграничить субъектов в этих статьях основано на рекомендациях Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег;

— по результатам анализа правоприменительной практики федерального закона № 79-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ внести изменения и дополнения в пункт 13 части 1 статьи 33, часть 6 статьи 59 ФЗ-79. Первое изменение, касается срока проведения служебной проверки, которое не включаются в периоды временной нетрудоспособности государственного гражданского служащего, нахождения его в отпуске или в командировке. Второе изменение касается замена слова «обязательств» необходимо заменить словом «обязанностей»;

¹ Доклад о результатах мониторинга правоприменения МВД России в 2015 г. // Официальный сайт МВД России. Мониторинг правоприменения. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 22.01.2017).

² СЗ РФ, 07.04.2014, № 14, ст. 1536.

³ СЗ РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

— в 2015 году было внесено 52 предложения в АИС «Мониторинг», из них 13 — содержали информацию об отсутствии выявленной проблематики, 4 — признаны выходящими за пределы компетенции МВД России, 15 — не были поддержаны экспертами федерального сегмента АИС «Мониторинг».

Ряд выявленных проблемных вопросов нашли свое отражение в законодательных актах, разработанных МВД России в целях совершенствования уголовно-процессуального законодательства;

— в ходе проведения анализа правоприменительной практики в сфере действия КоАП и Правил дорожного движения по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений.

КоАП не установлена административная ответственность водителей мопедов в случае перевозки на мопеде пассажиров без застегнутых мотошлемов, а пассажиров мопедов — в случае поездки на мопеде без застегнутого мотошлема.

В Правилах дорожного движения соответствующая обязанность пассажиров и запрет указанной перевозки для водителей мопедов также не предусмотрены. Данные обстоятельства ставят под угрозу такую категорию участников дорожного движения, как пассажиры мопедов.

С целью устранения данного правового пробела в области защиты прав и законных интересов указанной категории и иных участников дорожного движения необходимо внести изменения в подпункты 2.1.2 и 5.1 Правил дорожного движения, а также в статью 12.6 КоАП, предусмотрев административную ответственность водителей мопедов за перевозку на мопеде пассажиров без застегнутых мотошлемов.

— в приказ МВД России от 10 августа 2013 г. № 611 «Об утверждении Типового положения о специальных приемниках для содержания лиц, подвергнутых административному аресту» дополнить пунктом 7.3, в пункте 45 Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста, утвержденных приказом МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 выявлены юридико-технические ошибки;

— в части действия Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»¹ и Федерального закона № 342-ФЗ (ред. от 03.07.2016)

¹ СЗ РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3806.

«О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

В ходе рассмотрения поступивших в АИС «Мониторинг» предложений выявлено, что 19 из них не относятся к предмету, обсуждаемому в рамках исполнения пункта 7 Плана МВД России, 15 предложений не поддержаны.

Реализация 7 предложений предусмотрена в разрабатываемых в настоящее время проектах федеральных законов «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», а также проекте совместного приказа МВД России и иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти «Об утверждении Положения о порядке формирования и ведения информационного массива, создаваемого в процессе проведения государственной дактилоскопической регистрации»;

— приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» по результатам мониторинга правовые акты, регулирующие порядок организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел, подлежат дополнительной проработке и в случае подтверждения их актуальности и целесообразности будут учтены при запланированной в 2017 году переработке Приказа МВД России № 1150;

Выявлены недостатки неполноты правового регулированию правовых актов:

— приказ МВД РФ от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации»;

— приказ МВД России от 18 июля 2014 г. № 595 «О некоторых вопросах поступления граждан Российской Федерации на службу в органы внутренних дел Российской Федерации»;

— приказ МВД России от 7 июля 2014 г. № 568 «О порядке отчисления из федеральных государственных организаций, осуществ-

¹ СЗ РФ, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020.

ляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении МВД России, порядке восстановления в таких организациях и порядке перевода обучающихся по основным профессиональным образовательным программам из одной федеральной государственной организации, осуществляющей образовательную деятельность и находящейся в ведении МВД России, в другую такую организацию»;

— приказ МВД России от 30 ноября 2012 г. № 1065 «О некоторых вопросах назначения на должности в органах внутренних дел Российской Федерации и увольнения со службы сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»;

— подготовлен проект приказа МВД России «Об утверждении Инструкции о порядке оформления, выдачи, регистрации, учета и отмены доверенностей на осуществление организации обработки персональных данных при эксплуатации информационных систем»;

Учитывая, что неполнота правового регулирования правоотношений в области ведомственного контроля, поступления граждан на службу в ОВД, порядок отчисления из федеральных государственных организаций, находящиеся в ведении МВД России, назначение на должность в органах внутренних дел, требует корректировке и разработке новых правовых актов в системе МВД РФ.

Таким образом, результат мониторинга правоприменения, нормотворческих правоотношений осуществленного в системе МВД России с 2011 по настоящее время направлен на совершенствование правовых актов, регулирующих правоотношения при выполнении сотрудниками органов внутренних дел задач, функций и полномочий по охране общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. А также Мониторинг правоприменения в системе МВД России позволяет выявить некачественные и дефектные нормы права, создающие условия для коррупции и корыстных возможностей сотрудников органов внутренних дел.

ГЛАВА II. СУБЪЕКТЫ, ОБЪЕКТЫ И СОДЕРЖАНИЕ НОРМОТВОРЧЕСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

2.1. Субъекты нормотворческих правоотношений.

Субъекты МВД России вступают в нормотворческие правоотношения на основании норм права, закрепленных в правовых актах.

Нормы права правовых актов закрепляют основание возникновения нормотворческих правоотношений. Нормы права направлены не только на возникновение, изменение, прекращение нормотворческих правоотношений, но и наделяют субъекты МВД России государственно-властными полномочиями в области нормотворчества. То есть правами и обязанностями по разработке, внесение изменений и дополнений, отмены правовых актов. В этой связи возникает вопрос: какие субъекты МВД России могут вступать в нормотворческие правоотношения, а какие субъекты выступают в качестве вспомогательного персонала в нормотворческих правоотношениях?

Ответ на поставленный вопрос лежит в институте правосубъектности граждан, государственных служащих, судьей и иных лиц в области нормотворчества. Правосубъектность лиц, уполномоченных вступать в нормотворческие правоотношения и в частности в нормотворчество МВД России, осуществляется на общетеоретическом, так и в отраслевом уровне.

В общетеоретическом аспекте правосубъектность разделяется на правоспособность и дееспособность. Исходя из теоретической концепции разделения правосубъектности, субъекты нормотворческих правоотношений разделяются на несколько групп: 1) граждане суверенного государства; 2) организации как субъект правоотношения¹.

Автор названной концепции разделил всех субъектов на две части. Первый субъект — это граждане. Второй субъект — организации. В теории права круг субъектов правоотношения и нормотворческих правоотношений рассматриваются в аспекте гражданин и организация. Такая постановка вопроса в теоретическом плане требует уточнения. Какие организации? государственные или коммерческие, казенные, бюджетные либо автономные.

Какие граждане? С использованием правового статуса либо с административно-правовым статусом.

¹ Общая теория права: курс лекций / под общей ред. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. С. 412–413.

Теоретический аспект правосубъектности в нормотворческих правоотношениях позволяет включить в систему субъектов нормотворческих правоотношений и иных субъектов, которые наделены специальным правовым статусом, например, «судьи». В юридической литературе имеется обоснованный и очень аргументированный подход к суду, как субъекту правотворчества, а следовательно и к нормотворческим правоотношениям.

М. Н. Марченко в работе «Судебное правотворчество и судебское право» обосновывает как общетеоретические вопросы судебной власти и судебное правотворчество Российской Федерации, так и судебное правотворчество в странах романо-германского права и судебное правотворчество в системе англосаксонского (общего права)¹. Автор справедливо отмечает, что судебное правотворчество в России имеет три исторических этапа. Первый этап судебного правотворчества — это дореволюционный период; второй этап, советский и пост советский период развития идей судебного правотворчества; третий период, современное правотворчество в России. Каждый этап правотворчества сопровождался субъектами судебной власти, и самое характерное влияние судебного правотворчества на нормотворческие отношения проявляются в современный период. А именно правотворчество Конституционного Суда Российской Федерации, правотворчество Верховного Суда Российской Федерации, а также влияние системы арбитражных судов России на правотворчество имеет существенное значение.

Постановление пленумов Верховного Суда Российской Федерации содержат нормы права, которые не только обобщают судебную практику, но содержат рекомендации для субъектов нормотворческих правоотношений. Использовать нормы права, разработаны судом, субъектами нормотворческих правоотношений это повысить качество принимаемых правовых актов с позиции «понятия» и «определения», либо выработки оптимальных юридических конструкций с целью включения их в правовые акты МВД России².

¹ Марченко М. Н. Судебное правотворчество и судебское право. М.: Проспект, 2011. С. 7–351.

² Например, в п. 3: К должностным лицам, решения, действия (бездействие) которых могут быть оспорены по правилам главы 25 ГПК РФ, следует относить лиц, постоянно, временно, в том числе по специальному полномочию, выступающих от имени федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъ-

Однако в юридической литературе в области теории права и государства существует иная научная позиция по вопросу субъектов нормотворческих правоотношений.

А. В. Ильин в монографическом исследовании разработал классификацию субъектов правотворчества. Он считает, что субъекты правотворчества можно разделить по видам, и выделил следующие виды правотворчества в современной России: 1) законотворческая деятельность; 2) нормотворческая деятельность; 3) ведомственное нормотворчество; 4) локальное нормотворчество; 5) судебное нормотворчество¹.

Автор не только сделал анализ субъектов правотворчества, но и подчеркнул необходимость оптимизировать систему правотворческой деятельности в современной России, она, по мнению автора, является многоуровневой и способствует развитию противоречий между законом и нормативным правовым актом. В силу этого создание правовых норм путем принятия законов, является для органов государственной власти главным способом регулирования общественных отношений в обществе. Общее теоретическое деление субъектов правоотношения нуждается в уточнении с учетом особенностей органов исполнительной власти. Уточнением субъектов нормотворческих правоотношений выступают представители административного права и процесса.

Итак, широкий теоретический аспект, который рассматривается в юридической литературе, позволяет перейти к анализу более узкого подхода субъектов нормотворческих правоотношений, определить и проанализировать их правосубъектность.

Субъекты нормотворческих правоотношений в более узком аспекте рассматриваются авторами административного права и государственного управления.

ектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации, принявших оспариваемое решение, совершивших оспариваемое действие (бездействие), имеющие обязательный характер и затрагивающие права и свободы граждан и организаций, не находящихся в служебной зависимости от этих лиц // Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 4, апрель, 2009.

¹ Ильин А. В. Оптимизация правотворческой деятельности в современной России (вопросы теории и практики). СПб., 2005. С. 59–132.

В теории административного права высказываются различные точки зрения о составе субъектов нормотворческих правоотношений, их правосубъектности.

Б. М. Лазарев справедливо отмечал в монографическом исследовании «Компетенция органов управления», что каждый орган управления вправе издавать нормативный правовой акт¹. Следуя его суждениям действительно каждый орган управления издает нормативный правовой акт в пределах установленной компетенции. В этой связи МВД России как орган исполнительной власти разрабатывает, принимает правовые акты.

Б. М. Дрейшев считал, что субъектами правотворческих отношений выступают полномочные органы государственного управления, их внутренние структурные подразделения и должностные лица, государственные и общественные, казенные предприятия и организации и их внутренние подразделения². Автор, отмечал, что между правотворчеством и нормотворчеством в государственном управлении существует неразрывная взаимосвязь, урегулированная административной нормой права. Автор обосновал, что взаимосвязь между правотворчеством и правотворческими отношениями государственного управления — это целостная система. Система двух институтов правотворчества и нормотворчества, где правотворческие отношения не могут существовать без нормотворческих отношений. Правотворческие отношения складываются во время принятия федеральных, региональных законов РФ, нормотворческие отношения возникают на основе федерального и регионального законодательства с целью регулировать отдельные вопросы исполнительной власти.

М. В. Никифоров в монографическом исследовании определил виды субъектов административного нормотворчества:

1. Президент Российской Федерации.
2. Правительство Российской Федерации.
3. Федеральные органы исполнительной власти.
4. Центральный банк Российской Федерации.
5. Генеральная прокуратура Российской Федерации.
6. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации.
7. Пенсионный фонд Российской Федерации.

¹ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 57.

² Дрейшев Б.В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1978. С. 53–60, 81.

8. Федеральный фонд социального страхования.
9. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.
10. Государственная корпорация по атомной энергетике «Росатом».
11. Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации.
12. Высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации.
13. Другие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
14. Избирательные комиссии Российской Федерации.
15. Главы муниципальных образований и главы администраций¹.

Автор систематизировал субъекты нормотворческих правоотношений в одной иерархической последовательности начиная от Президента Российской Федерации и до глав муниципальных образований. Данный индивидуальный подход является уместным, если рассматривать субъекты нормотворческих правоотношений в широком смысле слова.

Большой круг субъектов нормотворческих правоотношений, представлены в монографических исследованиях, соответствуют правовой системе и нормам права. Из названных субъектов нормотворческих правоотношений выделим субъект нормотворческих правоотношений МВД России и их должностных лиц. Субъекты нормотворческих правоотношений МВД России основаны на позициях авторов общей теории права и административного права и процесса. В названной области ведутся постоянные исследования, а их научные результаты используются при подготовке, разработке правовых актов МВД России.

Т. Н. Москалькова, В. В. Черников отмечают, что содержание нормотворческой деятельности МВД России можно выделить — три основных направления:

- 1) собственно нормотворчество — издание ведомственных нормативных актов;
- 2) межведомственное нормотворчество — издание нормативных актов совместно с другими органами государственной власти;
- 3) участие в нормотворческой деятельности по линии других государственных органов — на стадии разработки проектов нормативных актов, их рецензирование, согласование, подготовки проектов поправок².

¹ Никифоров М. В. Субъекты административного нормотворчества: монография. Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2012. — 208 с.

² Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2010. С. 126.

Три направления в нормотворческой деятельности МВД России вытекает из задач, функций и полномочий МВД России.

Авторы, определили следующие субъекты нормотворчества МВД России: 1) Российская Федерация, субъекты Российской Федерации; 2) компетенция Президента Российской Федерации; 3) нормотворческая компетенция Правительства Российской Федерации; 4) нормотворческая компетенция органов исполнительной власти; 5) нормотворческая компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации; 6) МВД России в механизме нормотворчества¹.

И. В. Куртяк в монографии «Нормотворческая деятельность МВД России» анализирует авторов, определивших субъекты административного права, выделяет следующие группы субъектов нормотворческих правоотношений.

Разделив формально всех субъектов нормотворческих правоотношений на три группы:

— первая группа: граждане Российской Федерации как субъекты нормотворческих правоотношений;

— вторая группа: государственные служащих Российской Федерации (руководители, должностные лица, представители власти) как субъекты нормотворческих правоотношений;

— третья группа: органы исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы) как субъекты нормотворческих правоотношений².

Итак, авторы исследования Т. Н. Москалькова, В. В. Черников выделяют следующих субъектов нормотворческих правоотношений МВД России:

— во-первых, граждане Российской Федерации, наделенные специальным статусом сотрудника органа внутренних дел;

— во-вторых, руководители (начальники) МВД России, ГУ МВД России по субъектам Российской Федерации, должностные лица управлений, отделов, отделений, выполняющих функцию нормативного правового регулирования, полномочия в области нормотворчества;

— в-третьих, специалисты, наделенные правами и обязанностями в области нормотворчества в соответствии с должностным регламентом.

¹ Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2010, С. 74–124.

² Куртяк И. В. Нормотворческая деятельность МВД России. М.: Юнити-Дана, 2008. С. 62.

В силу своей специализации субъекты нормотворческих правоотношений МВД России обязаны обеспечить правовое регулирование общественных отношений в области органов внутренних дел, необходимо определить какие из названных субъектов обладают правосубъектностью в области нормотворческих правоотношений МВД России.

Субъекты нормотворческих правоотношений МВД России наделены особым правовым статусом в области нормотворчества и тем самым необходимо определить критерий, которым должны обладать субъекты нормотворческих правоотношений МВД России. Таким критерием для субъектов названных групп выступает гражданин Российской Федерации, имеющий правовой статус и государственное учреждение в лице МВД России, наделенное полномочиями. При отсутствии такого критерия исключается всякая возможность участия субъекта в нормотворческих правоотношениях МВД России.

Необходимо в первую очередь установить правосубъектность гражданина Российской Федерации и его правовой статус для того чтобы он стал субъектом нормотворческих правоотношений МВД России.

Правосубъектность гражданина Российской Федерации закреплено в ст.60 Конституции Российской Федерации. В соответствии со ст. 60 Конституции Российской Федерации «Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет». Чтобы получить дополнительный правовой статус, гражданину необходимо поступить на государственную службу Российской Федерации (федеральную гражданскую государственную службу, федеральную военную государственную службу, на правоохранительную государственную службу).

Поступление на федеральную государственную службу в органы внутренних дел регламентируется федеральным законом от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Федеральный закон закрепил процедуру поступления гражданина Российской Федерации на службу в органы внутренних дел и одновременно с поступлением на службу в органы внутренних дел гражданин Российской Федерации получает правовой статус сотрудника

¹ СЗ РФ, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020.

органа внутренних дел. Принимая во внимание критерий приема граждан на службу органов внутренних дел и назначение их на должность, а также разграничение должностей в органах внутренних дел на: должность, специальное звание можно определить субъект нормотворческих правоотношений МВД России.

Формально разделив субъекты нормотворческих правоотношений МВД России на:

— руководителя федерального органа исполнительной власти МВД России;

— руководителя (начальник) — сотрудник полиции, выполняющей контрольные, нормотворческие, административно-управленческие и административно-хозяйственные функции в органах внутренних дел;

— уполномоченного руководителя — заместитель руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;

— должностное лицо — сотрудник полиции, замещающей должность в органах внутренних дел и выполняющей полномочия в органах внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

— специалист — работник вступившее в правоотношения с органами внутренних дел на основании трудового договора и выполняющего полномочия по занимаемой должности в качестве специалиста.

Названные субъекты с момента назначения их на должность в органах внутренних дел одновременно наделяются правосубъектностью не только по занимаемой должности, но получают правосубъектность в области нормотворчества МВД России при разработке проекты правовых актов.

Правосубъектность руководителя (начальник) определяется должностью, специальным званием и исполнением функций по занимаемой должности.

Должность высшего начальствующего состава — это должности высшего начальствующего состава. Для руководителей высшего начальствующего состава органов внутренних дел закреплены следующие специальные звания: а) генерал-майор полиции, генерал-майор внутренней службы, генерал-майор юстиции; б) генерал-лейтенант полиции, генерал-лейтенант внутренней службы, генерал-лейтенант юстиции; в) генерал-полковник полиции, генерал-полковник внутренней службы, генерал-полковник юстиции; г) генерал полиции Российской Федерации.

Руководители (начальник) МВД России выполняют функции, закрепленные в указе Президента Российской Федерации:

- а) функция по принятию нормативных правовых актов;
- б) функции по контролю и надзору;
- в) функции по управлению государственным имуществом;
- г) функции по оказанию государственных услуг.

Под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

б) под функциями по контролю и надзору понимаются:

— осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

— выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

— регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

г) под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

д) под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения,

социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами¹.

Правосубъектность должностных лиц МВД России определяется должностью, специальным званием, должностным регламентом.

Должности должностного лица органа внутренних дел определены федеральным законом и разделены на две части — это должности старшего начальствующего состава; должности среднего начальствующего состава.

Должностям старшего и начальствующего состава учреждены следующие специальные звания: а) майор полиции, майор внутренней службы, майор юстиции; б) подполковник полиции, подполковник внутренней службы, подполковник юстиции; в) полковник полиции, полковник внутренней службы, полковник юстиции.

Должностям среднего начальствующего состава соответствует специальным званием: а) младший лейтенант полиции, младший лейтенант внутренней службы, младший лейтенант юстиции; б) лейтенант полиции, лейтенант внутренней службы, лейтенант юстиции; в) старший лейтенант полиции, старший лейтенант внутренней службы, старший лейтенант юстиции; г) капитан полиции, капитан внутренней службы, капитан юстиции.

Должностной регламент должностных лиц органов внутренних дел в области нормотворческих правоотношений определяет комплекс полномочий в области нормотворчества. Именно должностной регламент и определяет права и обязанности в области нормотворческих правоотношений. Права и обязанности разрабатываются с учетом технических прав и обязанностей, прав и обязанностей юридической техники и иных полномочий в области нормотворческих правоотношений.

Правосубъектность специалистов в нормотворческих правоотношениях определяется должностью и познаниями в области права. Специалист заключает с учреждениями МВД России трудовой договор на выполнение трудовых прав и трудовых обязанностей по занимаемой должности. В трудовом договоре следует предусмотреть права и обязанности в области нормотворчества. С момента заключения трудового договора, специалист наделяется правосубъектностью не только в области исполнения трудовой функции по занимаемой

¹ п.2. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, № 11, 15.03.2004, ст. 945.

должности, но и правосубъектность в области нормотворческих правоотношений.

Итак, субъекты нормотворческих правоотношений МВД России являются граждане, государственные служащие, руководители МВД России, должностные лица МВД России, специалисты, специалисты, обладающие функциями и полномочиями в области нормотворческих правоотношений.

2.2. Объекты нормотворческих правоотношений

Исследование проблем нормотворческих правоотношений в области объектов предпринимали многие авторы различных периодов развития государственности и юридическое исследование объектов правоотношения и не прекращаются в наши дни¹. Следуя истории развития юридической мысли можно выделить советский и современный период исследования объектов нормотворческих правоотношений.

Ученые исследователи советского периода, такие как: А. И. Дудин, Г. И. Петров, Р. О. Халфина, Ю. М. Козлов, Б. В. Дрейшев и другие авторы исследовали объект правоотношения в разных аспектах. Предлагали в качестве объекта правоотношения различные материальные, духовные, социальные блага для государственного управления. А также исследовался как общий объект, так и сложный объект правоотношения. Общий объект и сложный объект правоотношений служили удовлетворению разнообразных личностных, общественных, государственных потребностей в государственном управлении. Объекты правоотношения в государственном управлении стали основой для разработки и принятия правовых актов, создание правовых механизмов их реализации.

Научный интерес по изучению объектов правоотношения и объектов нормотворческих правоотношений не снижается. А наоборот идет интенсивный поиск новых объектов правоотношений, авторы исследуют объекты правоотношений в материальном и процессуаль-

¹ Дудин А. И. Объект правоотношения как самостоятельная правовая категория. Автореферат кан. юрид. наук. Саратов.1970; Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1972; Халфина Р. О. Общее учение о правоотношениях. М.: Юридическая литература 1974; Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М.: Юридическая литература 1976; Дрейшев Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1978, и др.

ном виде, используя при этом индивидуальную позицию, так и историю исследования объектов правоотношений.

Ученые исследователи современного времени: Л. Л. Попов, Е. Г. Лукьянова, В. Д. Сорокин, Ю. Н. Стариков, Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов и другие авторы исследуют объекты нормотворческих правоотношений в широком и узком смысле слова. В широком смысле исследуются объекты нормотворческих правоотношений в области органов исполнительной власти. Например, Е. Г. Лукьянова писала, что проблема объекта процессуального правоотношения является сложной и запутанной, и ссылаясь на теорию права под объектом процессуального правоотношения понимается поведение, действия субъектов процесса¹. Соглашаясь с мнением автора, можно предположить, что объектом нормотворческих правоотношений выступает поведение, действие участников процесса, а именно их права и обязанности в процессе.

В. Д. Сорокин, рассматривая объект правоотношения, дал ему определение — это то, на что направлены субъективные права и обязанности и разработал концепцию монистическую, признающую существование единого и единственного объекта правоотношения. То есть поведение обязывающей стороны; второй вариант, объект правоотношения — это то, по поводу чего возникло правовое правоотношение. И концепцию плюралистическую, исходящую из существования различных объектов правоотношений². Если применить теорию В. Д. Сорокина к объектам нормотворческих правоотношений, то мы имеем два направления, то есть объект нормотворческих правоотношений в монистической теории, и объект нормотворческих правоотношений в плюралистической теории.

Названным теориям следуют Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов, подтверждая тот факт, что объекты нормотворческих правоотношений это прежде всего поведение сторон в административном процессе или поведение субъектов в административной деятельности органов внутренних дел.

Анализ теоретических суждений об объектах нормотворческих правоотношений, позволяет выделить следующие объекты МВД России:

- объект нормотворческих правоотношений выступает проект правового МВД России;
- проект правового акта МВД России;

¹ Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М.: Норма, 2013. С. 225.

² Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право: учебник. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 163.

— объект-цели нормотворческих правоотношений, объект-задач нормотворческих правоотношений, объект — функций нормотворческих правоотношений, объект — полномочий должностного лица;

— управленческое решение руководителя (начальника), должностного лица как объект нормотворческих правоотношений;

— нормотворческих процесс как объект нормотворчества.

Объектом нормотворческих правоотношений выступает проект правового акта. Проект правового акта МВД России как объект нормотворческих правоотношений выступает основным объектом для иных объектов, которые способствуют принять проект правового акта МВД России за основу и провести процедуру его утверждения. В МВД России разрабатываются и принимаются: производные и непроизводные правовые акты; основные и дополнительные; совместные и согласованные¹; приказы, положения, уставы, инструкции, правила, наставления и иные нормативные правовые акты.

Производные и непроизводные правовые акты — это самые разные по содержанию и юридической силе правовые акты МВД России. Положением МВД России возлагаются многие функции. Осуществление этих функций, не мыслимо без самостоятельной нормотворческой деятельности МВД России. Суть широкий круг функций обуславливает обстоятельство, что МВД России издают правовые акты, направленные на детализацию и конкретизацию федерального закона, указа Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации в пределах своих полномочий.

Основные и дополнительные правовые акты МВД России — это правовые акты, которые представляют собой непосредственный юридический результат нормотворческой деятельности МВД России как особой формы осуществления МВД России возложенных на них функций. Сущность нормотворческой деятельности заключается в создании правовых норм. Естественно, что основными правовыми актами МВД России являются правовые акты, устанавливающие правовые нормы, или, точнее, как отмечает А. В. Мицкевич, оформляющие установление правовых норм².

¹ Ноздрачев А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. С. 7–47; № 11. С. 7–36.

² Мицкевич А. В. Вспомогательные и производные акты правотворчества // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 8. М., 1966. С. 28.

Совместные и согласованные правовые акты МВД России — это по общему правилу издаются органами МВД России самостоятельно и касаются осуществления свои полномочия, когда независимо от кого-либо избирают не только форму исполнительских действий, но и содержание этих действий, в том числе и правовых актов. Правовые акты МВД России, регламентирующие права и обязанности территориальных органов, подведомственных, организаций и учреждений, должностных лиц (приказы, положения, правила, наставления, уставы и положения об органах, должностные инструкции), акты, регулирующие порядок осуществления иных форм исполнительской деятельности (разнообразные материально-технические операции, непосредственные организационно-распорядительные действия) и другие, являются самостоятельными правовыми актами.

Приказ как объект нормотворческих правоотношений издается по наиболее важным вопросам функционирования органов внутренних дел Российской Федерации, внутренних войск МВД России, включая определение их задач и функций, правовое регулирование различных направлений оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности, прохождения службы в органах внутренних дел и военной службы во внутренних войсках.

Положение как объект нормотворческих правоотношений устанавливает статус, определяет задачи и функции, права, порядок деятельности органа внутренних дел или его структурного подразделения, органа управления, соединения и воинской части внутренних войск.

Устав как объект нормотворческих правоотношений определяет статус, цели, порядок и характер деятельности предприятия, учреждения и организации.

Инструкции и правила как объект нормотворческих правоотношений регулируют основные виды (формы) оперативно-служебной деятельности и порядок ее осуществления конкретными категориями сотрудников (военнослужащих).

Инструкция содержит нормы, устанавливающие, кем, в каком порядке, какими способами и методами должен осуществляться тот или иной вид деятельности.

Правила устанавливают порядок осуществления отдельного вида деятельности.

Наставление как объект нормотворческих правоотношений излагаются нормы о порядке действия конкретных подсистем (органов)

в той или иной ситуации, а также определяется порядок реализации и исполнения соответствующих прав и обязанностей.

Проект правового акта МВД России как объект нормотворческих правоотношений взаимосвязан с такими объектами как управленческое решение по разработке и принятию проекта правового акта МВД России.

Управленческое решение как объект нормотворческих правоотношений тесно взаимосвязан с объектом проекта правового акта МВД России. Взаимосвязь проявляется с момента принятия управленческого решения должностным лицом до момента его опубликования.

Управленческое решение должностного лица проявляется в его волеизъявлении, в котором формируется общий замысел, разработать и принять проект правового акта МВД России. Общий замысел в управленческом решении имеет цель реализовать полномочия должностного лица. В этой связи полномочия должностного лица реализуются с использованием нормотворческой процедуры в соотношении с нормотворческим процессом.

Объект цели нормотворческих правоотношений — это правовое оформление материальных и процессуальных норм права в целях постановки задач, определение функций и наделение должностных лиц полномочиями, конечная цель это принятие правового акта.

Объект задачи нормотворческих правоотношений представляет собой совокупность норм права, которые определяют функции для должностных лиц.

Объект функции нормотворческих правоотношений в свою очередь детализируются на полномочия в области нормотворчества.

Объект полномочия нормотворческих правоотношений — это права и обязанности субъектов нормотворчества.

Итак, существует множество объектов нормотворческих правоотношений. Однако кроме множества объектов нормотворческих правоотношений существует общий объект нормотворческих правоотношений, который создается в течение всей исполнительной распорядительной деятельности МВД Российской Федерации и впитывает в себя монистическую и плюралистическую концепцию объекта правоотношения.

При исследовании объекта нормотворческих правоотношений нужно исходить не только из множества объектов, но и от взаимосвязанности и взаимообусловленности, что подтверждается непосред-

ственной связью в процессе создание правового акта. Эти объекты также составляют определенную систему они охватывают определенные действия со стороны субъектов нормотворческих правоотношений. В то же время об этой системе можно говорить лишь как о постепенно возникающий нормотворческий процесс.

Нормотворческий процесс, представляющий собой систему правоотношений, включающий определенную систему объектов исследуемых правоотношений. В полной мере можно говорить о наличии общего объекта нормотворческого процесса, который создается в течение всего нормотворческой деятельности — нормативно правовое регулирование МВД Российской Федерации, ранее использовался термин (государственное волеизъявление органа управления), в ходе которого изучается сущность правоотношений подлежащих регулированию. Последовательная реализация нормотворческих правоотношений различного назначения позволяет на основе результатов познания предмета нормотворческих правоотношений изменить качество проекта правового акта, обеспечивая его необходимым соответствием предъявляемым требованиям и высокую эффективность действия.

Представленная в нормотворческом процессе совокупность объектов имеет свой сложный характер. Сложный характер объясняется:

— во-первых, разные объекты материальных и процессуальных правоотношений;

— во-вторых, разнородные объекты по своему содержанию оказывают непосредственное влияние на создание проекта правового акта;

— в-третьих, сложность взаимосвязи и взаимозависимости объектов нормотворческих правоотношений проявляется в сложности и взаимообусловленности объектах материальных и процессуальных нормотворческих правоотношениях;

— в-четвертых, сложность функций МВД России и предопределяет разнородные объекты нормотворческих правоотношений.

Включение в нормотворческий процесс того или иного объекта носит не субъективный, а объективный характер, то есть его правовое оформление становится частью нормотворческого процесса. Вместе с тем объекты нормотворческих правоотношений составляют определенную систему объектов, стадии, этапы создания правовых актов, принятие решения, опубликование. Каждая стадия нормотворческого процесса составляют определенную систему объектов, которые согласуются с материальными правоотношениями, направленные на реализацию последних. При создании правового акта, объекты могут

быть разными. Так, при согласовании проекта правового акта Министерства внутренних дел Российской Федерации и заинтересованными органами исполнительной власти или исполнительными органами субъектов Российской Федерации могут быть возражения по тексту, а при обсуждении коллективным образом могут быть внесены, коллективно разработанные и одобренные изменения, дополнения либо предложения по внесению поправок.

Каждый объект нормотворческих отношений отражает связь с нормотворческим процессом, связь со стадиями процесса и, в целом, с иными объектами процессуальных правоотношений. Объект нормотворческих правоотношений обладает определенными свойствами и чертами, что определяет содержание конкретных нормотворческих правоотношений. В тех случаях, когда объектом нормотворческих правоотношений становится проект правового акта, то он в той или иной мере претерпевает изменения. В каждом последующем нормотворческом правоотношении проект правового акта становится объектом, обладающим новыми свойствами, отличающимися от предыдущих. При характеристике объекта нормотворческих правоотношений следует исходить из общего понимания объекта правоотношения. Объект правоотношения в юридической науке выступает предметом исследования. В юридической науке нет единства взглядов на понятие и содержание объекта правоотношения. В научных работах высказываются самые разные точки зрения и мнения по данной проблематике. При этом неоднократно обращалось внимание на неоднозначность объекта исследования, на сложность объекта правоотношения. Эта сложность возрастает при рассмотрении объекта нормотворческого правоотношения в связи с их удвоенностью — наличием объектов материальных и процессуальных правоотношений.

Каждый объект материального нормотворческого правоотношения взаимодействует с процессуальными объектами правоотношениями и представляет собой конкретную стадию или фазу нормотворческого процесса, на протяжении которой происходит воздействие на объект. В течении определенного периода решается одна из главных задач, направленная на издание правового акта. Одновременно происходит оценка объекта нормотворческого правоотношения с позиции соответствия объекта предъявляемым требованиям. Например, если в МВД России не полностью согласованный проект нормативного правового акта, то он не может быть объектом нормотворческих правоотношений.

Для решения конкретной задачи в нормотворческих правоотношениях используются разные методы, обеспечивающие эффективное воздействие на объект. При подготовке проектов правовых актов используется метод экспертной оценки на предмет антикоррупционности¹. В любом случае производится сбор и обработка управленческой информации, проводится антикоррупционная экспертиза. В этой связи субъекту нормотворческих правоотношений необходима достоверная и необходимая достаточная информация.

С учетом результатов обработки информации и проведенной антикоррупционной экспертизы производятся изменения объекта нормотворческих правоотношений. В связи с этим может меняться гипотеза правовых норм права, их диспозиции, санкции, уточняются основные элементы, а также положения задач, функций правовых актов, с тем, чтобы они максимально соответствовали задачам правового регулирования общественных отношений. На основе управленческой информации субъект нормотворческих правоотношений принимает решения, которое воздействует на объект. Приобретая новые качества и новые свойства, объект становится элементом нормотворческих правоотношений и призван решать новые нормотворческие задачи.

Итак, в рамках нормотворческих правоотношений происходит формирование и изменение правообразующих действий, обеспечивающих необходимые поэтапные, промежуточные и затем окончательные результаты нормотворческой деятельности.

Издание правовых актов — создание своеобразного творческого продукта с выражением государственной воли. Его содержанием вступает формирование в ходе реализации нормотворческих правоотношений государственной воли.

Характер государственного волеизъявления определяется содержанием нормотворческого процесса обусловлено специфики, присущ объекту нормотворчества. Объекты нормотворчества материальных правоотношений разнообразны по своему содержанию и характеру. Так, объектом правоотношений, связанного с возникновением нормотворческого процесса, выступает Федеральный закон, указ Президента Российской Федерации, постановление Правительства Российской Федерации, приказ МВД России или предложения об издания правового акта (концепция, коллегия, резолюция).

¹ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 360.

Рассматриваемые объекты, являясь источниками правоотношений, образуются, как правило, вне правоотношений. В то же время создание объекта правоотношения или изменения либо внесения, дополнения либо финансирование объекта проходит в пределах этих правоотношений. Так результатом составления проекта текста правового акта может достигаться различными условиями. Разработка полного текста проекта правового акта зависит от политических условий, объектом политических условий выступает: политический режим; форма правления; суверенитет государства, система законодательства Российской Федерации¹.

Проект правового акта может зависеть от социальных условий — это приведенные в действие права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции Российской Федерации. К социальным условиям разработки и принятия проекта правового акта могут быть отнесены: географическая и демографическая среда; материальные и духовные отношения; забота о трудовом устройстве населения; создание системы здравоохранения; создание системы образования, культуры; борьба с преступностью, правонарушениями и конфликтами в обществе и т. д. Социальные условия способствуют или препятствуют принятию проектов правовых актов. Иными словами, объективные элементы являются основанием для создания норм права, их отмены, внесения изменений и дополнений, которые в последующем регулируют общественные и нормотворческие отношения. Принятые правовые акты МВД России являются основанием для нормотворческих отношений, для более глубокой разработки правовых механизмов, реализации социальных вопросов сотрудников органов внутренних дел.

В свою очередь проект правового акта, выступает источником возникновения новых правоотношений. Это могут быть финансовые правоотношения, выражены в формировании денежных ассигнований для нормотворческой деятельности. Бюджет формируется за счет бюджетной системы Российской Федерации, налоговой системы Российской Федерации в ст. 264. 11 Бюджетного кодекса Российской Федерации закреплена нормы права о годовом отчете, об исполнении бюджета Государственной Думы Российской Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в области законотворчества².

¹ Ст. Конституции Российской Федерации. М., 1993.

² Ст. 264. 11 Бюджетного кодекса Российской Федерации. М., 1998.

По содержанию и характеру объекты нормотворческих материальных правоотношений самые разнообразные. И к проекту правового акта можно применять плюралистическую концепцию материальных правоотношений — это различного рода предложения, поправки, статистика, материалы, содержащие управленческие решения и другое.

Особенности нормотворческих процессуальных правоотношений определяют специфику объекта. Специфика объекта определяется материальными правоотношениями. Первое не может реализовываться без второго, так как нормотворческие процессуальные правоотношения являются средством для движения материальных правоотношений. Влияние нормотворческих процессуальных правоотношений на действие субъектов материальных правоотношений как на объект имеет сложный характер.

Сложный характер проявляется в процессуальных правах и обязанностях и в нормотворческих потребностях. Процессуальные права и обязанности субъектов нормотворческого процесса направлены на установление порядка, в соответствии с которым должны реализовываться материальные правоотношения. В этом смысле лова процессуальные правоотношения выступают как форма воздействия на материальные правоотношения. При этом каждое процессуальное правоотношения направлено на достижения определенного результата, оно призвано разрешить конкретную потребность материального правоотношения.

Материальные правоотношения опосредуют ту или иную нормотворческую потребность. Процессуальные правоотношения обеспечивают потребности, тем самым способствуют достижению определенного результата. Так, при разработке и принятию проекта правового акта коллегиальными органами исполнительной власти необходимо не только кворум, но и определенная процедура, чтобы придать правовому акту определенную форму.

Объектом названных правоотношений выступают материальные правоотношения, связанные с окончанием принятие правового акта. Названная процедура проявляет влияние на материальные правоотношения как объект. Отсутствие кворума на принятие правового акта, предусмотренной процедурой лишает возможность осуществить материальные правоотношения. При этом одно из материальных правоотношений может выступать объектом нескольких процессуальных правоотношений.

Следовательно, имеется неразрывная связь между формой и содержанием в нормотворческом процессе. Нормотворческие действия субъектов, связанные с осуществлением прав и обязанностей на основе норм права и в пределах материальных правоотношений, выполняются в соответствии с установленными процессуальными нормами правами и обязанностями, определяющий порядок реализации материальных правоотношений. В этом смысле слова, объект материальных правоотношений, отделен от объекта процессуальных отношений. С другой стороны один объект зависит от другого объекта в своем функционировании и развитии.

Совмещение материальных и процессуальных правоотношений процесс объективен и обусловлен неразрывной связью материальных и процессуальных правоотношений.

Система объектов материальных и процессуальных правоотношений, на наш взгляд, наиболее четко определяется в нормотворческом механизме, его структура, технология, правообразующий действия, являющихся результатом рассматриваемых правоотношений в их неразрывном комплексе.

Материальные правовые отношения реализуются в установленной процессуальной форме. Данные обстоятельства выступают для материальных правоотношений, выполняют роль объекта. Права и обязанности субъектов направлены на процедурное осуществление материальных правоотношений, то есть на определенное воздействие на объект материального правоотношения. Из этого вытекает, что воздействие процессуальных правоотношений на объект материальных правоотношений есть не, что иное, как волеизъявление его участников.

Следовательно, взаимосвязь материального и процессуального нормотворческого правоотношения дополняется зависимостью, взаимообусловленностью объектов воздействия. На тот или иной объект материального правоотношения не будет оказано определенное воздействие в целях изменения его качества, если само материальное правоотношения не получает воздействие со стороны процессуального правоотношения. Обеспечение нормальной взаимосвязи нормотворческих правоотношений и необходимого воздействия на их объекты.

2.3. Содержание нормотворческих правоотношений

Содержание нормотворческих правоотношений в юридическом аспекте составляют субъективные юридические права и обязанности его субъектов¹. Содержание нормотворческих правоотношений с использованием теоретических аспектов рассматривается во взаимосвязи юридических прав и обязанностей с «компетенциями», «полномочиями». В начале поясним, как «компетенция» рассматривается в юридическом смысле слова, а затем перейдем к правам и обязанностям нормотворческим правоотношениям.

Понятие «компетенция» происходит от латинского слова *competere* — добиваться, соответствовать, подходить. В «Юридической энциклопедии» определяется как совокупность установленных нормативными правовыми актами права и обязанности (полномочий), органов государственной власти, должностных лиц, осуществляющих управленческие функции². Компетенция — это право и одновременно обязанность субъекта действовать в определенной ситуации способом, предусмотренным федеральным законом или иным нормативным актом, — такую дефиницию предлагает теория административного права³.

Наблюдаются различные подходы к осмыслению термина «компетенция». Довольно часто конкурирующими понятиями в нормотворческих правоотношениях выступают права и обязанности, полномочия, предметы введения, юрисдикция, подсудность или подведомственность. Определить их соотношение между собой по объему и содержанию сложно, к тому же для разных субъектов правоотношения. Например, Б. М. Лазарев, рассматривает компетенцию органа управления как права и обязанность осуществлять конкретные управленческие функции в определенной сфере⁴.

Административисты включают в компетенции властные полномочия или права и обязанности и подведомственность (круг дел)⁵.

¹ Проблемы теории права и государства (курс лекций) / под общей ред. В. П. Сальникова / СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 1999. С. 174.

² Тихомирова Л. В., Тихомиров Ю. А. Юридическая энциклопедия. Изд. 6-е, доп. и перераб. / под ред. М. Ю. Тихомирова. М.: Изд-во М. Ю. Тихомирова. М., 2012. С. 205–206.

³ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: ЮРИНФОМЦЕНТР, 2004. С. 53.

⁴ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. С. 11–87.

⁵ Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Норма. 2000. С. 177–178.

Если следовать научным суждениям профессора Д. Н. Бахраха, то подведомственность дел закреплено в двух федеральных законах.

Это ст. 23.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и ст. 17 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹.

К сожалению, содержание нормотворческих правоотношений на практике содержит коллизий как в регулировании прав и обязанностей, так в регулировании нормотворческих правоотношений.

Так, постановление Правительства Российской Федерации и приказ МВД России посвящены правилам подготовки правовых актов или нормативных правовых актов. В правилах отсутствуют нормы права, которые бы уполномочивали субъектов нормотворчества указывать «право» или «обязанность» либо «полномочия». Используя нормы права постановления Правительства Российской Федерации и нормы права приказа МВД России можно включить теорию «компетенции» в практическую составляющую при разработке проектов правовых актов.

Как следствие нам следует прибегать к теоретическим суждениям о юридических правах и юридических обязанностях. Показать их структуру, классификацию и, тем самым, раскрыть содержание нормотворческих правоотношений.

Содержание нормотворческих правоотношений, как и другой юридический элемент структурно состоит из «прав» и обязанностей».

Право — это должно совершаться, обязанность — это возможное совершение. Но, Ю. А. Тихомиров, в научной статье «Теория компетенции» выделил типичные полномочия:

- а) руководит;
- б) управляет;
- в) решает;
- г) участвует;
- д) нормирует;
- е) организует;
- ж) указывает;
- з) координирует;
- и) разрабатывает;
- к) контролирует;
- л) запрещает.

¹ Ст. 23.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях М., 2002 г.; ст. 17, гл. 21, гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. М., 2015 г.

Каждое полномочие можно разделить на более конкретное полномочие¹.

Действительно права и обязанности нормотворческих правоотношений можно разделить на более конкретные права и обязанности это материальные прав и обязанности и процессуальные прав и обязанности.

Материальные права и обязанности нормотворческих правоотношений — это планирование, подготовка проекта правового акта; оформление проекта и внесение изменений и дополнений в ранее изданные правовые акты, признание правовых актов утративших силу; завершение работы по подготовке проекта правового акта в подразделениях, являющемся головным разработчиком нормотворческой деятельности МВД России.

Во-первых, полномочия по планированию являются важнейшим элементом научного управления социальными процессами².

Оно выступает как необходимый инструмент организации и совершенствовании такого сложного института как содержание нормотворческих правоотношений.

План — это определенный документ, который устанавливает права и обязанности по разработке по подготовке проектов правовых актов, других прав и обязанностей, причастных к нормотворческой деятельности МВД России, сроки выполнения прав и обязанностей, а также права и обязанности субъектов нормотворческих правоотношений.

В качестве основного элемента планирования выступают:

- проекты правовых актов;
- планы законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;
- поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;
- решения коллегии МВД России, оперативных совещаний при Министре и заместителях Министра;
- распоряжения и поручения Министра и его заместителей;
- планы работы МВД России или подразделений МВД России;
- инициатива подразделений МВД России.

¹ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 26.

² Основы социального управления: учебное пособие / под ред Иванова В. Н. Высшая школа, 2001. С. 82–84.

Подготовка проектов нормативных правовых актов отражается как в виде отдельных планов, самостоятельных разделов планирующих документов Министерства (подразделений МВД России), так и в виде отдельных приложений к соответствующим планирующим документам.

В проектах планирующих документов, касающихся нормотворческой деятельности, учитываются предложения подразделений Министерства, органов, предприятий и учреждений системы МВД России, других федеральных органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, научно-исследовательских и образовательных учреждений, а также предложения, высказанные в средствах массовой информации, в письмах, заявлениях и обращениях граждан и юридических лиц.

Планирование подготовки проектов нормативных правовых актов осуществляется с учетом:

— приведения нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также обязательствами Российской Федерации в соответствии с международными договорами в области охраны прав и свобод человека и гражданина, борьбы с правонарушениями;

— приоритетности нормативного урегулирования основных видов деятельности органов внутренних дел и внутренних войск законодательными, президентскими и правительственными нормативными правовыми актами;

— сосредоточения усилий на разработке комплексных нормативных правовых актов, сведения до минимума количества частных нормативных правовых актов;

— устранения пробелов и других выявленных недостатков, имеющих в правовом регулировании организации и деятельности органов внутренних дел и внутренних войск.

Во-вторых, материальные права и обязанности по подготовке проекта правовых актов включают: права и обязанности должностного лица, которое приняло решение или дало поручение о разработке проекта правового акта, а также определяются права и обязанности структурных подразделений МВД России или должностных лиц, которые будут заниматься практической работой.

Так, разработка проекта правового акта возлагается на соответствующее подразделение МВД России либо на научно-исследовательское

или образовательное учреждение высшего профессионального образования МВД России. Названные подразделения МВД России обладают необходимыми правами и обязанностями для подготовки проекта правового акта.

Устанавливается срок подготовки проекта правового акта, а по сложным проектам правовых актов создается рабочая группа с участием представителей иных федеральных органов исполнительной власти. Лица наделяются правами и обязанностями в области нормотворческой деятельности и освобождаются от прав и обязанностей по занимаемой должности.

Должностные лица, участвующие в подготовке проекта правового акта наделяются следующими правами и обязанностями по изучению информации, относящейся к предмету разработки;

— разрабатывают концепцию сложного проекта правового акта;

— права и обязанности по недопущению включения в проект правового акта коррупциогенных факторов при подготовке проекта правового акта учитываются требования Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹;

— права и обязанности на использование методик проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, нормативных правовых актов МВД России; проекты нормативных правовых актов МВД России; подготавливаемые в системе МВД России проекты; федеральных законов; указов Президента Российской Федерации; постановлений Правительства Российской Федерации; поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, утверждены Правительством Российской Федерации² и продублированы приказом МВД России³;

— права и обязанности по раскрытию информации в связи с общественным обсуждением и в соответствии с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О по-

¹ СЗ РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 3609.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 2010, № 10, ст. 1084.

³ См. Приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 (ред. от 07.09.2015).

рядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»¹;

— права и обязанности по разработке проектов программ, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседании общественных советов в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти»²;

— права и обязанности по обсуждению проекта правовых актов на Экспертном совете при статс-секретаре Министра внутренних дел Российской Федерации по вопросам нормотворчества;

— права и обязанности по обсуждению проекта правового акта на заседаниях ученых советов, научно-практических секций Научного совета МВД России, научно-практических конференциях, «круглых столах» и семинарах³.

— права и обязанности по исключению неопределенных норм права в проекте правового акта, а также учитывать исследование правовых, научно-юридических, международно-правовых, криминологических, финансово-экономических, лингвистических и других аспектов проекта;

— права и обязанности по обсуждению проекта правового акта на Коллегии МВД России или оперативного совещания при Министре (заместителях Министра).

В-третьих, права и обязанности по оформлению проекта и внесение изменений и дополнений в ранее изданные правовые акты, признание правовых актов утративших силу осуществляются в соответствии с ГОСТ 6.30.-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов»⁴ и включают:

¹ СЗ РФ, 2012, № 37, ст. 4902; № 52, ст. 7507.

² СЗ РФ, 2012, № 37, ст. 4997; № 52, ст. 7507.

³ См. Приказ МВД России от 27.06.2003 № 484(ред. от 10.09.2015).

⁴ По заключению Минюста РФ данный документ в государственной регистрации не нуждается // Письмо Минюста РФ от 04.04.2003 № 07/3276-ЮД (Экономика и жизнь, № 17, 2003; Бюллетень Минюста РФ, № 5, 2003); Органи-

— права и обязанности распространяются на организационно-распорядительные документы, относящиеся к Унифицированной системе организационно-распорядительной документации (УСОРД), — постановления, распоряжения, приказы, решения, протоколы, акты, письма и др. (далее — документы), включенные в ОК 011-93 «Общероссийский классификатор управленческой документации» (ОКУД) (класс 0200000).;

— права и обязанности по оформлению проектов правовых актов, направляемых в Администрацию Президента Российской Федерации¹;

— права и обязанности по оформлению проектов правовых актов, направляемых в аппарат Правительства Российской Федерации²

— права и обязанности по оформлению проектов правовых актов обязательного экземпляра в соответствии с Федеральным законом от 29.12.1994 № 77-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «Об обязательном экземпляре документов»³.

В четвертых, права и обязанности по завершению работы по подготовке проекта нормативного правового акта в подразделении, являющемся его головным разработчиком включают:

— обязанность считать текст, проверить правильность ссылок на ранее изданные законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты МВД России;

— обязанность по визированию руководителем (исполняющим или временно исполняющим обязанности) подразделения МВД России, являющегося его головным разработчиком, включают:

— обязанность перед согласованием (визированием) разработанного проекта нормативного правового акта руководителем (исполняющим или временно исполняющим обязанности) подразделения МВД России, являющегося его головным разработчиком, он подле-

зационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов. Методические рекомендации по внедрению ГОСТ Р 6.30-2003.

¹ «Правила оформления документов в Администрации Президента Российской Федерации» (утв. распоряжением Администрации Президента РФ от 15.01.1997 № 102).

² Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 13.03.2015) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ, 07.06.2004, № 23, ст. 2313.

³ СЗ РФ, 02.01.1995, № 1, ст. 1.

жит визированию руководителем юридического подразделения (помощником по правовой работе, старшим юрисконсультантом, юрисконсультантом) данного подразделения;

— права и обязанности по контролю и ответственности за правильное оформление проекта правового акта (приложений к нему) и его дальнейшее сопровождение до момента издания (государственной регистрации) возлагаются на руководителя подразделения МВД России, являющегося его главным разработчиком, и руководителя юридического подразделения.

Процессуальные права и обязанности нормотворческих правоотношений выражены в стадиях и представлены в виде:

— рассмотрения проектов правовых актов, поступающих в МВД России;

— согласования проектов правовых актов;

— правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов в ДПД МВД России;

— особенностей проведения правовой экспертизы проектов правовых актов, по которым проводится независимая антикоррупционная экспертиза;

— издания правовых актов;

— государственная регистрация правовых актов.

Во-первых, права и обязанности по рассмотрению проекта правового акта включает официальные отзывы, заключения на указы Президента Российской Федерации, постановления Правительств Российской Федерации в течение десяти дней данные права и обязанности должны быть согласованы с МВД России, а согласительные протоколы в пятидневный срок, а при необходимости, согласование должно быть в сжатые сроки.

Во-вторых, прав и обязанности по согласованию проектов правовых актов, осуществляется по процедуре, которая включает в себя десятидневный срок, в который должен быть согласован проект правового акта и процессуальные права и обязанности, позволяющие установить:

— к чьей компетенции относится правовое регулирование вопросов, составляющих предмет данного правового акта;

— достаточно ли обоснована практическая необходимость издания данного правового акта;

— не имеются ли ранее изданные правовые акты по предмету правового регулирования разработанного проекта правового акта;

- правильно ли выбран вид правового акта;
- соответствуют ли содержащиеся в нем положения Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, а также обязательствам Российской Федерации в соответствии с международными договорами, законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации (при согласовании проекта нормативного правового акта МВД России дополнительно устанавливается соответствие нормативных предписаний проекта нормативным предписаниям ранее изданных нормативных правовых актов МВД России);
- правильно ли сделаны отсылки к другим правовым актам;
- обоснованы и достаточны ли меры, предусмотренные проектом правового акта;
- предусмотрено ли в связи с изданием нового правового акта изменение и дополнение или признание утратившими силу (неприменяемыми) ранее принятых по этому вопросу правовых актов.

В-третьих, права и обязанности правовой экспертизы проектов правовых актов закреплены в методике правовой экспертизы, по мнению Т. Н. Москальковой, В. В. Черникова права и обязанности складываются из нескольких технологических этапов: 1) прием документов на экспертизу; 2) предварительное изучение проекта правового акта и сопровождение его документов; 3) сбор дополнительной информации; 4) исследование проекта; 5) доработка проекта в ходе проведение экспертизы; 6) составление заключения по результатам экспертизы¹.

В-четвертых, права и обязанности по государственной регистрации проектов правовых актов, осуществляется в Минюсте России в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты МВД России. Права и обязанности по государственной регистрации правовых актов включает: срок до 15 рабочих дней с даты получения акта или в исключительных случаях до 30 рабочих дней; возврат проекта правового акта или отзыв проекта правового акта из Минюста Российской Федерации в случае их доработки (переработки).

¹ Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. М., Проспект, 2010, С. 324–336.

Не подлежат направлению на государственную регистрацию:
Индивидуальные правовые акты:

— персонального характера (о назначении на должность или освобождении от должности, о поощрении или наложении дисциплинарного взыскания и тому подобные);

— действие которых исчерпывается однократным применением;

— срок действия которых истек;

— оперативно-распорядительного характера (содержащие разовые поручения).

В-пятых, права и обязанности по опубликованию правовых актов, прошедших государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, определяется указом Президента Российской Федерации «О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»¹.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, издаваемом еженедельно государственным учреждением — издательством «Юридическая литература».

Официальным опубликованием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти считается либо первая публикация их полных текстов в «Российской газете» или Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, либо первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Официальными являются также тексты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащиеся в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, распространяемом в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Рос-

¹ П. 4 Указа Президента РФ от 14.10.2014 № 668 «О совершенствовании порядка опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, 20.10.2014, № 42, ст. 5723; п. 17 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (в ред. от 11.12.2014 № 1348) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ, 18.08.1997, № 33, ст. 3895.

сийской Федерации и органами государственной охраны, а также размещаемые на интернет-портале «Российской газеты» (www.rg.ru), функционирование которого обеспечивает федеральное государственное бюджетное учреждение «Редакция «Российской газеты».

Правовые акты, которые не подлежат официального опубликования с 1 января 2016 года, признанные Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации, подлежат опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации»¹. Порядок вступления в силу таких актов будет определяться федеральным органом исполнительной власти, издавшим его.

Правовые акты МВД России, признанные не нуждающимися в государственной регистрации, вступают в силу с момента их подписания (утверждения), если самими актами не установлен иной срок или порядок вступления в силу. Официальный источник опубликования: газета «Щит и меч»².

Желательно обратить внимание на формулировки, которые использует субъект нормотворческих правоотношений при разработке проекта правового акта, а именно:

- со дня официального опубликования;
- по истечении... со дня официального опубликования;
- по истечении... после дня официального опубликования;
- через... со дня официального опубликования;
- через... после дня официального опубликования³.

В юридической литературе нет единого подхода на названные юридические формулировки. Сформировалось два теоретических подхода. Первый подход, что необходимо различать «со» и «после».

Второй подход сформулирован, что нет никакой разницы между «со» и «после» срок начинает течь после официальной публикации.

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

² Приказ МВД России от 07.05.2008 № 405 (вступил в силу с 11.06.2008) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 22, 02.06.2008.

³ Справочная информация: «Условия и порядок вступления в силу федеральных нормативных правовых актов». Материал подготовлен специалистами КонсультантПлюс.

Теоретические суждения на сроки опубликования имеют серьезные последствия, как для самих граждан, так и для юридических лиц.

Названный вопрос в полном объеме не отрегулирован нормами права, то возникает дополнительный вопрос при разработке проекта правового акта какие юридические формулировки необходимо прописывать? Или применять нормы права по аналогии.

Итак, содержание нормотворческих правоотношений выражено в правах и обязанностях его субъектов. Субъекты нормотворческих правоотношений наделены федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации, приказами МВД России материальными и процессуальными правами и обязанностями. Однако, материальные и процессуальные права и обязанности нормотворческих правоотношений требуют юридического совершенствования:

— во-первых, разная юридическая терминология («акты», «нормативные правовые акты», «правовые акты».) приводит к определенной путанице в практической деятельности органов внутренних дел и особенно при судебном нормоконтроле. Использование единой юридической терминология свидетельствует о том, что в юридической практике достигнуто определенное единство в области применения норм права;

— во-вторых, в нормативных правовых актах, определяющих права и обязанности субъектов нормотворческих правоотношений, отсутствует разделение прав и обязанностей на материальные и процессуальные, что в свою очередь затрудняет правильно распределить материальные и процессуальные права и обязанности субъектам нормотворческих правоотношений;

— в-третьих, правовой механизм содержания нормотворческих правоотношений разработан не в полном объеме. Это означает, что при разработке проекта правового акта МВД России, регламентирующие нормотворческие правоотношения очень заорганизованы в виде технических процедур. Технические процедуры обозначены в виде «требований», детально пошагово прописана техническая сторона нормотворческих правоотношений, но нет самого главного, которое вытекает из задач, функций, формы административного процесса — это стадии или этапы нормотворческих правоотношений. Включение в приказ МВД России научно-обоснованных и устоявшихся в административном процессе юридических формулировок будут соответствовать главному критерию теории процесса;

— в-четвертых, права и обязанности нормотворческих правоотношений обязаны подкрепляться юридической ответственностью для субъектов нормотворческой деятельности. Каждый субъект нормотворческих правоотношений, выполняющий права и обязанности по разработке, принятию, внесению изменений и дополнений в проекты правовых актов должен знать меру персональной юридической ответственности, если правовой акт или часть его в полном объеме либо в части касающегося становится объектом судебного контроля.

2.4. Классификация нормотворческих правоотношений

Классификация нормотворческих правоотношений всегда ставилась на первое место научной общественностью по следующим причинам:

1. Многообразные административные правоотношения имеют непосредственное влияние на нормотворческие правоотношения и как следствие нормотворческие правоотношения классифицируются по критериям заимствованные в науке административного права;

2. Сложные нормотворческие правоотношения по своей структуре в науке административного права классифицируются с разными критериями, такими критериями как функции органов исполнительной власти, полномочия, права и обязанности должностных лиц;

3. Нормотворческие правоотношения по содержанию, структуре, характеру возникновения очень многочисленные. В этой связи и требуется группировка нормотворческих правоотношений с учетом методов теории государства и права и методов административного права и административного процесса;

4. Необходимо определить место нормотворческих правоотношений в системе административных правоотношений. Для определения нормотворческих правоотношений используются самые современные критерии классификации. Но нормотворческие правоотношения выступают посредником по реализации функций управления в органах внутренних дел. Если следовать названному тезису, то нормотворческие правоотношения можно классифицировать на регулятивные, правоохранительные, нормотворческие. Последняя функция превалирует над регулятивной и правоохранительной. С помощью нормотворческих правоотношений создаются нормы права, а, в конечном счете, создаются регулятивные и правоохранительные правоотношения;

5. Нормотворческие правоотношения отличаются от регулятивных и правоохранительных правоотношений тем, что нормотворческие правоотношения используются при создании нормы права и

придание норме права определенной правовой формы, она может быть регулятивная или правоохранительная;

6. Классификация нормотворческих правоотношений необходима, так как во многих случаях используется классификация правотворческих правоотношений и многие аспекты взяты за основу для классификации нормотворческих правоотношений;

7. Классификация нормотворческих правоотношений в историческом и современном аспекте, на наш взгляд, позволит выработать современные критерии классификации.

Обратимся к научным статьям, монографиям, учебникам, энциклопедиями в которых классификация нормотворческих правоотношений рассматривалась в разных аспектах. В историческом аспекте, правотворческом в государственном управлении, административном аспекте.

В первую очередь необходимо сделать анализ классификации нормотворческих правоотношений государственного управления в историческом и современном аспекте. И на их основе выработать новый индивидуальный подход к классификации нормотворческих правоотношений.

В начале сделаем анализ классификаций правотворческих правоотношений в государственном управлении, а затем современный аспект классификации.

Классификация правотворческих правоотношений государственного управления в историческом аспекте исследовались, проводились, предлагались разные варианты классификации следующими авторами: В. С. Основин, Г. И. Петоров, Ю. М. Козлов, Б. В. Дрейшев и другие авторы.

В. С. Основин правильно отмечал, что необходимо учитывать два момента при классификации:

- 1) выражать наиболее характерные, существенные черты предмета;
- 2) обладать способностью выступать в качестве основания классификации. По его мнению, государственно-правовые отношения, следует классифицировать: по форме, по субъекту, по времени, по содержанию¹.

Авторская концепция нашла свое отражение при формировании законодательства в области государственного управления.

Г. И. Петров классифицировал административно-правовые отношения по конкретному социальному содержанию, по характеру, по времени деятельности, по территориальному распространению, по времени

¹ Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М.: Юридическая литература, 1965. С. 104–105.

длительности, по соотношению прав и обязанностей их участников, по характеру порождающих их юридических фактов¹.

В этой связи нормотворческие правоотношения являются административными, и не вызывают сомнения и выявленные критерии для их классификации учитывать, но учитывать присущие этим отношениям особенности следует.

Ю. М. Козлов, выделил две группы отношений:

1) административные правоотношения, которые непосредственно выражают взаимодействие системы «субъект» и системе «объект», которые относятся к вертикальным;

2) административные правоотношения, которые органически примыкают к непосредственному взаимодействию субъектов и объектов государственного управления, но его не выражают и имеют горизонтальный характер².

Б. В. Дрейшев в монографическом исследовании предложил классификацию административных и правотворческих правоотношений в государственном управлении, используя следующие основания:

- по содержанию;
- по характеру;
- по субъектам;
- по соотношению прав и обязанностей³.

Авторские исследования классификации правотворческих правоотношений в государственном управлении определила основу для классификации нормотворческих правоотношений. Научные мнения авторов доказывают о том, что научная проблема «классификации нормотворческих правоотношений» осталась, она не исследована в полной мере и требует дополнительного исследования.

Позиция авторов, Ю. М. Козлов, Б. В. Дрейшев, В. С. Основин носит дискуссионный характер. Согласно их точке зрения, нормотворческие правоотношения выступают как правоотношения вспомогательного характера, то есть они не связаны с управленческим воздействием. Тогда они противоречат практике осуществления нормотворческих правоотношений. Они не оказывают непосредственного управленческого воз-

¹ Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1972. С. 96.

² Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М.: Юридическая литература, 1976. С. 145–146.

³ Дрейшев Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1978. С. 100.

действия, так как их функция отличается от функции административных правоотношений, их функция предназначена для разработки и подготовки управленческого воздействия и отличаются от функции административных правоотношений.

Нормотворческие правоотношения в своей совокупности составляют правовую форму исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти, стадию, неотъемлемую часть административного процесса. В его рамках создается правовая основа всего управленческого и административного процесса. Законно возникает вопрос: могут ли нормотворческие правоотношения относиться к вспомогательным правоотношениям? На наш взгляд нет.

Анализ нормотворческих правоотношений могут быть не только вертикальными, но и выступать в горизонтальном аспекте, в зависимости от соотношения прав и обязанностей их участников. Исходя из предложенного критерия, нормотворческие правоотношения могут быть материальными или процессуальными лишь в той степени, в которой они регулируют правоотношение при создании правовых актов.

Предложена авторами Ю. М. Козлов, Б. В. Дрейшев, В. С. Основин классификация правотворческих правоотношений в государственном управлении, не теряет свою актуальность и в современный период.

Исследование классификации нормотворческих правоотношений в современный период проводится с использованием форм и методов административного права и административного процесса.

В этой связи необходимо обратиться к научному сообществу административистов: А. П. Алехину, А. А. Кармолицкому, Л. Л. Попову, Ю. Е. Тихомирову, Ю. Е. Аврутину, А. И. Каплунову, Ю. Н. Стариллову, Д. Н. Бахраху и другим авторам, которые предлагают разные варианты научной современной классификации административных и нормотворческих правоотношений.

А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий проводят классификацию по разным основаниям:

- 1) правомерные и деликтные;
- 2) материальные и процессуальные;
- 3) простые и сложные;
- 4) вертикальные и горизонтальные¹.

¹ Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России: Учебник для юридических вузов и факультетов. Первая часть. М.: Зерцало-М, 2009. С. 46–49.

Л. Л. Попов, в учебнике по административному праву определяет, что административные правоотношения очень разнообразные и этим обуславливается видовой классификацией:

- 1) основные и неосновные;
- 2) внешние и внутриорганизационные;
- 3) материальные и процессуальные;
- 5) вертикальные и горизонтальные¹.

А. И. Каплунов в учебнике по административному праву предложил научному сообществу следующую систему классификации административных правоотношений критериями классификации автор предлагает юридические факты; правовую форму; функцию административной нормы².

Авторы традиционных концепций административного права предлагают классификацию административных правоотношений с разных научных позиций и тем самым обосновывают, что административные правоотношения могут классифицироваться в разных аспектах, с разных научных точек зрения. Однако приведем еще одну классификацию, в частности, Ю. Е. Тихомирова. В научной статье «Прогнозы и риски в правовой сфере». Автор рассматривает цели юридического прогнозирования — научное предвидение динамики правовых состояний, оптимального правового воздействия на процессы, происходящие в обществе и государстве, во избежание возможных отклонений.

Выделяет элементы юридического прогнозирования:

— определение границ и содержания перспективного правового регулирования;

— способов корреляции процессов общественного развития с мерой их правового отражения, позволяющих установить причинно-следственные зависимости в правовой системе, динамики правовых регуляторов не только внутреннего, но и международного права;

— динамики статусов и функций субъектов права, анализ поведения людей в правовой сфере, правовые риски, диагностика которых способствует минимизации негативных последствий.

Рассматриваются методы прогнозирования и набор критериев, по которым оцениваются достижение целей и средства их достижения³.

¹ Попов Л. Л. Административное право. М.: РГ-Регресс, 2016. С. 66–67.

² Административное право. Учебник / под общ ред А.И. Каплунова. М.: ДГСК МВД России, 2011. С. 38–42.

³ Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5–16.

Современный подход к изучению рисков и прогнозов в правовой сфере затрагивает не только правотворческую сферу, но и непосредственно влияет на нормотворческие правоотношения и тем самым позволяет проводить системно-юридическую корреляцию. Корреляция «Виды соотношения способов правового воздействия». Выбор проводится с учетом объектов и целей их регулирования.

Учитывая разные научные концепции классификации административных правоотношений, правотворческих правоотношений в государственном управлении можно выделить видовую классификацию нормотворческих правоотношений МВД России:

- 1) горизонтальные и вертикальные нормотворческие правоотношения;
- 2) материальные и процессуальные нормотворческие правоотношения;
- 3) сложные и простые нормотворческие правоотношения;
- 4) основные и неосновные нормотворческие правоотношения;
- 5) нормотворческие правоотношения прогноза и риска.

Горизонтальные нормотворческие правоотношения МВД России это те правоотношения, которые возникают между должностными лицами МВД России и иными субъектами права. То есть это могут быть субъекты органов исполнительной власти, которые не состоят в подчинении МВД России, но совместно с МВД России реализуют правоохранительную функцию. Это могут быть министерства, федеральные службы, федеральные агентства. Горизонтальные нормотворческие правоотношения проявляются при разработке, обсуждении и принятию проектов правовых актов.

Вертикальные нормотворческие правоотношения МВД России это правоотношения власти и подчинения. В горизонтальных нормотворческих правоотношениях МВД России главным субъектом является руководитель федерального органа исполнительной власти, затем руководитель (начальник), уполномоченный руководитель и договорной правовой департамент МВД России и федеральные государственные служащие сотрудники органов внутренних дел (начальник, должностное лицо, представитель власти). В вертикальных нормотворческих правоотношениях МВД России реализуется главная обеспечительная функция в пределах своей компетенции по выработке и реализации государственной политики в области совершенствования нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел, информационно-правовое обеспечение органов внутренних дел.

Основой материальных нормотворческих правоотношения МВД России является нормы права, которые облечены в правовую форму официально приняты и вступили законную силу.

К ним относятся: Федеральные конституционные законы¹, федеральные законы Российской Федерации²; указы Президента Российской Федерации³, постановления Правительства Российской Федерации⁴; приказы Министра внутренних дел⁵. Названные правовые формы определяют материальные нормотворческие правоотношения. Материальные нормотворческие правоотношения неразрывно связаны с процессуальными нормотворческими правоотношениями.

Процессуальные нормотворческие правоотношения МВД России закреплены в постановлении Правительства Российской Федерации и в приказах МВД России. Они в достаточной мере детализированы, разделены на стадии, каждая стадия представляет собой объем процессуальных процедур позволяющих разрабатывать, обсуждать, согласовывать, принимать опубликовывать проект правового акта.

Сложные нормотворческие правоотношения МВД России это те правоотношения, которые связаны с природой правотворческих право-

¹ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ, 04.06.2001, № 23, ст. 2277.

² Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. От 14.12.2015) «О полиции» // СЗ РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900; Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 01.01.2016) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.12.2011, № 49 (ч. 1), ст. 7020; Федеральный закон от 30.12.2012 № 283-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7608; и другие.

³ Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 250 (ред. от 27.06.2014) «Вопросы организации полиции» // СЗ РФ, 07.03.2011, № 10, ст. 1336.

⁴ Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 05.05.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ, 18.08.1997, № 33, ст. 3895.

⁵ Приказ МВД РФ от 07.05.2008 № 405 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 26.05.2008 № 11744) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 22, 02.06.2008.

отношений. Сложность нормотворческих правоотношений проявляется в субъективном составе правоотношений, в объектах правового регулирования. При разработке проекта правового акта МВД России задействуются один субъект, а может задействоваться несколько субъектов права. Каждый субъект права наделен полномочиями правоохранительного характера, что позволяет МВД России совместно с ними участвовать в создании правового акта и достигать целей в правоохранительной сфере. Сложность нормотворческих правоотношений проявляется и в объектах правового регулирования, так как объекты правового регулирования не только охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, но и объекты хозяйственной инфраструктуры. Объекты инфраструктуры используются для обеспечения реализации функций и полномочий МВД России и представляют собой не публичную сферу регулирования, а частную.

Простые нормотворческие правоотношения МВД России предназначены для постоянного регулирования правоотношений во внутри системы и структуры МВД России. Это те нормотворческие правоотношения, которые направлены на создание проекта правовых актов внутри системы и структуре органа внутренних дел.

Простые нормотворческие правоотношения складываются внутри органа внутренних дел и могут иметь разные названия. Они могут быть кадровыми, финансовыми, тыловыми и другими.

Основные нормотворческие правоотношения МВД России направлены на создание проекта правового акта в центральном аппарате Министра внутренних дел Российской Федерации. Министр издает нормативные правовые акты по всем вопросам, относящимся к компетенции МВД России. Заместители Министра, руководители подразделений МВД России имеют право издавать нормативные правовые акты лишь в случаях, прямо предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Министерством могут быть изданы нормативные правовые акты совместно или по согласованию с другими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями. Основные нормотворческие правоотношения способствуют разрабатывать правовые акты, вносить в них изменения и дополнения опубликовывать и отменять, те которые по смыслу и по содержанию не отвечают требованиям органов внутренних дел.

Неосновные нормотворческие правоотношения МВД России они производны от простых правоотношений. Как и простые правоотно-

шения, они занимают определенное место при создании правового акта МВД России. Это те правоотношения, которые возникают при планировании разного рода мероприятий МВД России.

Нормотворческие правоотношения прогноза и риска МВД России вытекают из проекта федерального закона, распоряжение Правительства Российской Федерации¹ и плана МВД России по реализации данной стратегии.

Используя прогностические правоотношения:

— во-первых, необходимо определить границы правового регулирования в сфере органов внутренних дел. Тем самым определить объекты правового регулирования. Установить корреляцию общественного мнения о сотрудниках полиции, корреляцию общественного развития общества, корреляцию правовых актов МВД России;

— во-вторых, важное значение в нормотворческих правоотношениях прогноза имеет динамика правового регулирования МВД России, то есть правовые акты МВД России разного характера (стимулирующие или запрещающие правовые акты МВД России). Это позволяет проводить мониторинг правоприменения законодательства в целом, отдельных институтов права, правовых актов МВД России, международных правовых актов. Для этого и в МВД России ежегодно проводится мониторинг правоприменения; в-третьих, нормотворческие правоотношения прогноза охватывают деятельность субъектов правоотношения. Речь идет о том как субъекты правоотношений исполняют правовые акты, эффективность их деятельности или они их отклоняют;

— в-третьих, элементом нормотворческих правоотношений прогноза выступают риски. Анализ рисков позволяет предвидеть как повторяющиеся, так и возможные и неожиданные отклонения от правовых моделей и правовых регуляторов. Диагностика рисков означает использование различных средств отраслей гражданского, административного, финансового, трудового, экологического и других отраслей законодательства. Тем самым появляется возможность как предотвращения правовых рисков, так и минимизации ущерба для МВД России.

¹ Проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» (подготовлен Минэкономразвития России) (ред. до внесения в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 06.08.2012); Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ, 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

Итак, по нашему мнению, только комплексное использование всех названных элементов классификации нормотворческих правоотношений позволяет выбирать наилучший вариант проекта правовых актов МВД России, правовых решений и юридических действий, которые соизмеряются уровнем и темпами экономического, социального и политического развития в ближайшей и отдаленной перспективе в органах внутренних дел.

ГЛАВА III.

СИСТЕМА НОРМОТВОРЧЕСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ НОРМОТВОРЧЕСТВА

3.1. Нормотворческие правоотношения и процесс издания правового акта МВД России

Нормотворческий процесс МВД России представляет собой «первичный» процесс нормотворческих правоотношений, а также решения и действия должностных лиц непосредственно обеспечивающих технологию создания правовых актов МВД России.

Основой нормотворческих правоотношений материальных и правоотношений процессуальных выступает федеральный конституционный закон Российской Федерации, федеральный закон Российской Федерации, закон субъектов Российской Федерации, указ Президента Российской Федерации, постановление Правительства Российской Федерации, приказы министра МВД России. Они создают материальную и процессуальную основу для нормотворческого процесса. Обеспечить реализацию норм федерального закона или нормативного правового акта Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации является центральной задачей МВД России и их должностных лиц, как для управления МВД России, так и для нормотворческого процесса в целом.

При установлении правового регулирования нормотворческого процесса в МВД России преследуются следующие цели:

1. На основании и во исполнение федерального конституционного закона, федерального закона регулируются общественные отношения, опосредованные объектом управления;

2. На основании и во исполнение указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации реализуется функции и полномочия МВД России как органа исполнительной власти;

3. На основании и во исполнение приказов МВД России организовано управление органом внутренних дел и их должностными лицами в ГУ МВД России по субъектам Российской Федерации.

4. Нормотворческий процесс имплементирует материальные нормы права в форму и содержание правового акта МВД России;

5. Реализуются цели МВД России непосредственно подчиненные структурные подразделения, например, департаменты, управления, учебные организации, медицинские организации и другие. Они опо-

средует их оперативное, непосредственное управление, что определяет не только содержание, но и характер, особенности нормотворческого процесса МВД России;

6. Нормотворческий процесс выступают процедуры создания правового акта МВД России, который составит правовой фундамент, правового регулирования как управленческих, так и не управленческих правоотношений в МВД России;

7. Решающее значение для нормотворческого процесса имеют объекты, они и составляют основу нормотворческих правоотношений. Это проявляется в том, что нормотворческий орган МВД России как субъект нормотворческих правоотношений имеет подзаконный характер. И тем самым нормотворческий орган МВД России отличается от законотворческого органа, который устанавливает правовое регулирование по политическим, экономическим и социальным потребностям и в интересах общества, а нормотворческая деятельность органов исполнительной власти носит, как правило, характер, вытекающий из функций и полномочий органа. Исключением выступает тот случай когда правоотношения не урегулированные законом или нормативным правовым актом Президента Российской Федерации или постановлением Правительства Российской Федерации. Производность МВД России вытекает из деятельности органов исполнительной власти и задач организационно-распорядительных и по практическому применению федерального закона или иного нормативного правового акта в сфере управления МВД России;

8. Нормотворческий процесс МВД России является необходимым правовым механизмом для введения норм права федерального закона или нормативного правового акта в практическую деятельность с учетом субъектов Российской Федерации и специфики регулирования общественных правоотношений. В этом смысле слова и производится детализация и конкретизация норм права федерального закона или иного нормативного правового акта и на их основе создается правовой акт МВД России;

9. Должностные лица МВД России, руководствуясь процедурными нормами нормотворческого процесса, уполномоченные разрабатывать и издавать следующие правовые акты в форме приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иные. В зависимости от формы, содержания правового акта и определяется структура нормотворческого процесса.

Структура нормотворческого процесса МВД России может быть коллегиальной или единоличным процессом.

Коллегиальный нормотворческий процесс охватывает, более расширенный субъективный состав, включает иные органы исполнительной власти и их должностных лиц, например, ФСБ России, МЧС России, Генеральная прокуратура Российской Федерации и другие органы. Объект коллегиального нормотворческого процесса — это проект правового акта, который детализирует нормативный правовой акт и охватывает правовое регулирование и широкий спектр не отрегулированных вопросов в разных областях экономики, культуры, социальной сферы в охране общественного порядка и борьба с преступностью или ликвидация стихийных бедствий. Результатом коллегиального нормотворческого процесса является подготовленный совместный приказ или иной правовой акт¹.

Единоличный нормотворческий процесс МВД России структурно охватывает субъектов, таких как руководителей, должностные лица департаментов, управлений, учебных организаций, медицинских организаций. Объектом единоличного нормотворческого процесса выступает проект правового акта МВД России. В этой связи, вопросы, не отрегулированные нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации охватывают разработку и принятие проекта правового акта МВД России. При единоличном нормотворческом процессе сужается субъективный состав процесса, упрощаются ряд процессуальные процедуры, и изменяется форма правового акта МВД России.

Единоличный и коллегиальный нормотворческий процесс МВД России состоит из стадий. Стадия предоставляет собой организационные формы нормотворческих отношений и действий участников процесса. Каждое правоотношение группируется в этапы нормотворческого процесса и таким образом образует нормотворческий процесс с юридической структурой.

¹ Например, Приказ Генпрокуратуры РФ № 32, МВД РФ № 199, ФСБ РФ № 73, ДНП РФ № 278 от 22.05.1995 «Об утверждении Положения о совместных следственно-оперативных группах (бригадах) органов прокуратуры, внутренних дел, безопасности и налоговой полиции для пресечения и расследования деятельности организованных преступных групп» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ, том 1, М., 2004, документ утратил силу в связи с изданием Приказа Генпрокуратуры РФ № 391, МВД РФ № 1166, ФСБ РФ № 669 от 23.11.2011.

Содержание стадии их состав, субъекты, процедуры зависят от подготавливаемого проекта правового акта МВД России, сложности и оперативности решаемых управленческих задач. При принятии правового акта для оперативного регулирования в системе управления МВД России ряд стадий исключаются, это стадия обсуждения проекта правового акта; стадия опубликования правового акта. Названные проекты правовых актов вступают в законную силу, минуя ряд стадий в связи с их оперативностью решение задач в управлении. И, на оборот проекты правовых актов МВД России, принимаемые расширенным составом субъектом нормотворческого процесса, процедуры стадии нормотворческого процесса увеличивается в сроках прохождения документов.

Стадия нормотворческого процесса порождает выработку правовой схемы или процессуального алгоритма деятельности субъектов нормотворческого процесса.

В научной литературе предлагаются различные теоретические схемы для правотворческого процесса, которые являются основой для иных процессов.

В частности для нормотворческого процесса, например:

- правотворческая инициатива;
- обсуждение проекта подготавливаемого документа;
- принятие нормативного правового акта, который обладает определенной спецификой, обусловлен функциями и полномочиями конкретного субъекта правотворческой деятельности;
- процедура рассмотрения и подписания, направляется для обнародования¹, законодательного процесса².

Авторы учебника по административно-процессуальному праву Э. Л. Лещина, А. Д. Магденко основываясь на концепции В. Д. Сорокина³, изложили авторскую позицию на производство по принятию нормативных правовых актов в государственном управлении.

¹ Любимов Н. А. Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: конспект лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Московского ун-та, 2009. С. 64;

Филатов С. В. Правотворческий процесс: понятие, стадии, принципы // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 34–38.

² Полатов Ю. Д. Отдельные теоретические аспекты оптимизации законотворческого процесса при формировании гражданского законодательства // Гражданское право. 2014. № 6. С. 41–43.

³ См. подробнее: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. СПб., 2004. С. 333.

По мнению авторов, производство по принятию нормативных правовых актов в государственном управлении состоит из следующих стадий:

- 1) подготовка проекта нормативного правового акта государственного управления;
- 2) рассмотрение проекта и принятие нормативного правового акта государственного управления;
- 3) государственная регистрация нормативного правового акта государственного управления;
- 4) опубликование и вступление в силу нормативного правового акта государственного управления¹.

Названные позиции авторов нашли свое отражение в практическом применении при формировании нормотворческого процесса МВД России.

Нормотворческий процесс МВД России формально вытекает из названных процессов. Имеется ввиду, что процедурные вопросы законотворческого, правотворческого и нормотворческого процесса органов исполнительной власти нашли свое отражение в нормотворческом процессе МВД России. Несмотря на то, что нормотворческий процесс МВД России содержит тождественные процедуры, стадии иных процессов, но отличие в стадиях, в процедурах наблюдается.

Отличие нормотворческого процесса МВД России от правотворческого и законотворческого процесса, тем, что ряд стадий отсутствуют в процессе, а часть стадий повторяется в нормотворческом процессе органов исполнительной власти. Отсутствие единой структуры и признание нормотворческого процесса как самостоятельного института права, размытость процедур и стадий, порождает научную дискуссию о стадиях нормотворческого процесса МВД России как составной части процесса.

На наш взгляд в качестве дискуссии мы предлагаем для научного сообщества семь стадии нормотворческого процесса МВД России, которые более детально рассматриваются в следующих параграфах:

- 1) стадия необходимости издания проекта правового акта МВД России;
- 2) стадия подготовки и разработки текста проекта правового акта;
- 3) стадия обсуждения проекта правового акта;

¹ Лещина Э. Л., Магденко А. Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. 310 с.

- 4) стадия внесения изменений и дополнений в проект правового акта;
- 5) стадия принятия решения по проекту правового акта;
- 6) Независимая экспертиза на коррупциогенность;
- 7) стадия опубликования и обнародование проекта правового акта;
- 8) стадия вступления в законную силу правового акта.

На **стадии необходимости** издания проекта правового акта МВД России закладывается основа реализации задач, функций и полномочий управления МВД России. Выделим два подхода к необходимости издания правового акта МВД России. Именно на названной стадии и обеспечивается реализация норм права должностными лицами МВД России.

Должностные лица МВД России выступают с инициативой издать правовой акт МВД России и тем самым они включаются в реализацию управленческих решений. Определены функции органа исполнительной власти — это МВД России, функции определяют полномочия структурных подразделений МВД России, они в свою очередь определяют права и обязанности руководителей (начальников), должностных лиц органов внутренних дел, как представителей власти.

Второй подход о необходимости издания правового акта МВД России связывается с теми обстоятельствами повсеместной управленческой деятельности, без которой не мыслима деятельность МВД России. Нормы права принуждают должностных лиц МВД России вести постоянное наблюдение за изменяющейся обстановкой в охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Названные обстоятельства являются основой для МВД России и структурных подразделений принятие законных решений или действий. Решения и действия должностных лиц МВД России могут быть законные только тогда когда принята своевременная норма права. Разработка и затем принятие норм права — это мониторинг правоприменения в МВД России¹.

Мониторинг правоприменения в МВД России проводится с целью:

— наблюдения за применением федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, приказов Министра внутренних дел Российской Федерации в практическую составляющую органов внутренних дел и на их основе выявить несоответствие норм права практике пра-

¹ П. 42 Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 05.04.2016) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») // СЗ РФ, 07.03.2011, № 10, ст. 133.

воприменения при охране общественного порядка и борьбы с преступностью;

— на основе выявленных пробелов, неточностей или норм права, которые не регулируют правоотношения, либо не соответствует практике правоприменения возникает вопрос о необходимости разработать правовой акт МВД России с целью исполнить названные пробелы в праве.

На **стадии подготовки** и разработки текста проекта правового акта МВД России ее еще называю стадией «возбуждение по подготовке проекта правового акта» определяется состав должностных лиц, уполномоченных подготовить проект правового акта и принять решение по его возбуждению. Простые правовые акты МВД России возбуждаются должностными лицами, а сложные правовые акты, в которых задействован не только один орган исполнительной власти, например, МВД России, несколько государственных органов, таких как прокуратура Российской Федерации, Федеральная служба Безопасности Российской Федерации и другие государственных органы или общественные организации, они называются сложные правовые акты и для них стадия возбуждения по подготовке правового акта требует некоторых последовательных действий, таких как согласование, уточнение норм права, обсуждение, а затем принятие решения о возбуждение по подготовке проекта правового акта. После возбуждение проекта правового акта МВД России, правовой акт по соответствующей процедуре переходит в стадию обсуждения.

На **стадии обсуждения** наиболее ярко выражены процедуры обсуждения и коллегиального принятия нормативных правовых актов в разделе IV Регламента Правительства РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260¹. Проекты правовых актов МВД России решают демократические цели и задачи МВД России. Проект правового акта МВД России с учетом демократических целей могут обсуждаться в СМИ, Интернет, общественными организациями, гражданами. Предложения получены субъектами

¹ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 3609; Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 21.05.2016) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 07.06.2004, № 23, ст. 2313; Приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 (ред. от 07.09.2015).

нормотворческой деятельности после их анализа, систематизации включаются в проект правовых актов МВД России. Однако на названной стадии имеется и иная сторона обсуждения, когда проекты правовых актов обсуждаются в структурных подразделениях МВД России или с заинтересованными должностными лицами. После обсуждения проекта правового акта МВД России по соответствующей процедуре проект правового акта МВД России переходит в стадию внесения изменений и дополнений в проект правового акта.

На **стадии внесения изменений** и дополнений в проект правового акта МВД России осуществляется после полученной информации из различных источников. Это могут быть граждане, общественные организации, Интернет, судебная практика Верховного Суда Российской Федерации или судов общей юрисдикции. На названной стадии не маловажную роль играет «судебное решение» по делам об оспаривании нормативных правовых актов¹. Судебные решения являются основой для внесения изменений и дополнений в правовые акты МВД России с целью ликвидировать коллизии или пробелы в праве. После внесения изменений и дополнений в проект правового акта МВД России, проект по соответствующей процедуре переходит в стадию принятия решения по проекту правового акта МВД России.

На **стадии принятия** решения по проекту правового акта МВД России, определяются управленческие решения должностных лиц МВД России, а также на названной стадии должностные лица МВД России определяют возведение государственной воли в определенную правовую форму. Возведение государственной воли в правовую форму определяет, в какой форме правовой акт МВД России будет принят или это будет приказ, положение, инструкция, устав, служебное письмо, телеграмма, телетайп, концепция, распоряжение. Придав проекту правового акта МВД России форму, проект правового акта по соответствующей процедуре переходит в стадию опубликования.

На **стадии экспертизы** на коррупциогенность, экспертиза проектов правовых актов проводится в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции и в соответствии с федеральным законом Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации приказом МВД России². Проект

¹ Немцова В. Б. Юридическое значение судебного решения по делам об оспаривании нормативных правовых актов. М., 2013. С. 174.

² Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов

правового акта по соответствующей процедуре переходит в стадию опубликования.

На **стадии опубликования** проекта правового акта МВД России решаются следующие задачи: во-первых, доведение проекта правового акта МВД России до адресата; во-вторых, устанавливается срок вступления в законную силу проекта правового акта МВД России; в-третьих, определяется, в каком издании будет опубликован правовой акт МВД России?

Названная стадия выступает как стадия для юридической дискуссии, так как в юридической литературе употребляется понятие «обнародование» и «опубликование» правовых актов. После опубликования проекта правового акта МВД России, проект правового акта МВД России переходит в стадию вступления проекта правового акта в законную силу.

На **стадии вступления** проекта правового акта в законную силу определена процедура срока вступления в законную силу проекта правового акта; процедура регистрации правового акта; процедура официального опубликования правового акта.

3.2. Нормотворческие правоотношения стадии необходимости издания проекта правового акта МВД России

Рассматриваемая стадия выступает начальным этапом нормотворческого процесса. Установление потребности правового регулирования и принятие решения о составлении проекта правового акта МВД России определяется содержанием этой стадии.

Содержание названной стадии — это установление потребности в правовом регулировании МВД России. Установление в правовом регулировании непосредственно связано с проявлением инициативы руководителя (начальника), должностных лиц в целях решения задач, реализации функций и установление полномочий органов внутренних дел¹.

Необходимость издать проект правового акта МВД России продиктована:

1) задачами, функциями и полномочиями органов внутренних дел с одной стороны;

нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СЗ РФ, 08.03.2010, № 10, ст. 1084.

¹ Далее — должностные лица органов внутренних дел.

- 2) правовой инициативой должностных лиц органов внутренних дел;
- 3) результатом мониторинга правоприменения в МВД России;
- 4) необходимостью издать правовой акт в тех случаях, когда требуется правовое регулирование служебных правоотношений.

Задача установлена нормативно и выступает основанием для должностных лиц органов внутренних дел по разработке проектов правовых актов в целях правового регулирования органов внутренних дел.

Задача МВД России — это нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел. Задача МВД России выступает основанием для нормотворческих правоотношений стадии издания проекта правового акта МВД России. Проекты правового акта разрабатываются в соответствии с функциями и полномочиями органов внутренних дел. В соответствии с функциями органов внутренних дел разрабатываются проекты правовых актов, которые нацелены на совершенствование функций, таких как контроль, надзор, учет. С учетом совершенствования функций органов внутренних дел разрабатываются и принимаются правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в отношении МВД России.

Президент Российской Федерации наделен конституционными полномочия по осуществлению руководства МВД России, следствием чего он издает правовые акты, регулирующие правоотношения в области органов внутренних дел¹. Это вытекает из самой сущности правоотношений власти и подчинения, осуществляемой в пределах Конституции Российской Федерации. Форма правового акта по отношению к органам внутренних дел — это указ или распоряжение.

¹ Например, Указ Президента РФ от 12.07.2012 № 983 (ред. от 01.07.2014) «Об учреждении флага и знамени Министерства внутренних дел Российской Федерации, знамен отдельных территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, центров специального назначения сил оперативного реагирования территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне, образовательных организаций системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о флаге Министерства внутренних дел Российской Федерации», «Положением о знамени Министерства внутренних дел Российской Федерации, знаменах отдельных территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, центрах специального назначения сил оперативного реагирования территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне, образовательных организаций системы министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ, 16.07.2012, № 29, ст. 4078.

Правительство Российской Федерации на основании норм Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона выступает с инициативой по созданию правового акта, направленного на обеспечение функций и полномочий, управление финансовыми, материальными и иными ресурсами органов внутренних дел. Форма и содержание правового акта отличается от формы и содержания правовых актов названных субъектов правотворчества¹. Форма правового акта Правительства Российской Федерации — постановление или распоряжение.

Право и обязанность нормотворческих правоотношений устанавливается федеральным законом и должностным регламентом для должностных лиц органов внутренних дел. Права и обязанности должностных лиц органов внутренних дел выступают как форма нормотворческой деятельности.

Права и обязанности органов внутренних дел являются основанием нормотворческих правоотношений и стадии необходимости разработать, принять и издать правовой акт в форме федерального конституционного закона или федерального закона. Депутаты Государственной Думы и Федерального Собрания Российской Федерации наделены конституционными правотворческими полномочиями по обсуждению и принятию правовых актов для органов внутренних дел².

Итак, реализация задач, функций и полномочий МВД России выступает мерой принуждения стадии о необходимости издания проектов правовых актов. Мера принуждения порождает и инициативу должностных лиц органов внутренних дел, направленную на разработку проекта правового акта. Инициативным субъектом в стадии необходимости издания проекта правового акта выступает МВД России. Ему предоставлено право о необходимости издания проекта правового акта по отношению к нижестоящим структурным подразделениям. Нижестоящим субъектом в области нормотворческих правоотношений выступают должностные лица органов внутренних дел.

Должностное лицо органов внутренних дел выступает с инициативой о необходимости издания проекта правового акта МВД России с одной стороны, а с другой стороны нормы права принуждают

¹ Например, Постановление Правительства РФ от 18.06.1998 №611 «О создании Санкт-Петербургского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ, 22.06.1998, № 25, ст. 2931.

² Например, Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 12.02.2015, с изм. от 06.04.2015) «О полиции» // СЗ РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900.

должностное лицо принять участие в разработке проекта правового акта МВД России.

Например, в п. 2, 3 и 4 «Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации» установлено, что МВД России наделено функцией:

— разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также подготавливает другие документы, по которым требуется решение Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел;

— осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; определяет порядок реализации прав и обязанностей полиции, если этот порядок не является предметом регулирования федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации¹. МВД России может потребовать от инициативных должностных лиц обоснованного предложения, его доработки и других действий.

Территориальные органы внутренних дел в соответствии с п. 3 и 4 типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, должностные лица реализуют формы в виде:

— обобщают правоприменительную практику органов внутренних дел и вносят на этой основе в МВД России и в органы государственной власти субъекта Российской Федерации предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации и законодательства субъекта Российской Федерации в установленной сфере деятельности, а также нормативных правовых актов МВД России;

— участвуют в разработке и реализации региональных и межрегиональных программ, законов субъекта Российской Федерации в об-

¹ П. 3 и 4 Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 20.01.2015) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ, 07.03.2011, № 10, ст. 1334.

ласти охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности¹.

Необходимо обратить внимание на то, что МВД России обязано рассмотреть предложение инициативных должностных лиц органов внутренних дел, но из этого еще не вытекает обязанность издания, изменения или отмены соответствующего правового акта.

Осуществление права инициативы порождает материальные нормотворческие правоотношения, о которых мы писали выше. Их практическая реализация связана с процессуальным отношением, определяющим процедуру, порядок, этапы внесения предложений, изменений или дополнений, направленных на правовое регулирование. По своему содержанию названная стадия является не сложной, но она выступает важным этапом в процессе разработки и издания проекта правового акта.

В юридической литературе имеется точка зрения, что только принятие управленческого решения о подготовке определенного проекта правового акта знаменует собой начало правотворческого процесса² или ведомственного процесса³.

Теоретические позиции авторов соответствуют практике издания проектов правовых актов, но не охватывают иные вопросы рассматриваемого процесса. В частности, возникает вопрос о круге субъектов МВД России, которые наделены правом нормотворческой инициативы. Должностные лица органов внутренних дел при реализации своих прав и обязанностей должны принимать решение о подготовке проекта правового акта. По нашему мнению, право инициативы и есть права и обязанности, при реализации которого возникает нормотворческий процесс.

Подготовка проекта правового акта как обычно осуществляется должностным лицом органа внутренних дел или должностными лицами иных правоохранительных органов, то есть несколькими государственными органами и не всегда под силу одному должностному лицу, обладающему правом инициативы. Представляется, что нормотворческий

¹ Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 249 (ред. от 20.01.2015) «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 07.03.2011, № 10, ст. 1335.

² Правотворчество в СССР / под ред А. В. Мицкевича. М.: Юрид. изд. 1974. 316 с.

³ Арзамасов Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации. Дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / М., 2004. — 364 с.

процесс органа внутренних дел может возникать как в случае принятия решения о подготовке проекта правового акта, так и в связи с внесением изменений и дополнений в его издание инициативным должностным лицом. При определении инициативных должностных лиц необходимо исходить из характера правоотношений, возникающих при реализации права инициативы. В силу особенностей управленческой деятельности органов внутренних дел общее понятие «права инициативы» требует некоторых уточнений.

Если в число должностных лиц органов внутренних дел включить всех, по чей инициативе издаются правовые акты, то возникающие в связи с этим правоотношения будут различаться по содержанию. В сфере управления органами внутренних дел (в широком плане) проявляют инициативу.

Итак, правоотношения, возникающие при проявлении инициативы вышестоящими должностными лицами органов внутренних дел, отличаются по своему содержанию от тех, которые складываются при реализации данного полномочия другими субъектами. Учитывая форму и содержание этих правоотношений, представляется целесообразным рассмотреть такую инициативу как «нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел».

В число субъектов права инициативы о необходимости издать правовой акт в органах внутренних дел включены общественные организации, которые наделены государственно-властными полномочиями по отношению к органам внутренних дел. Общественной организацией в органах внутренних дел выступают профессиональные союзы (ассоциации). Названная общественная организация выступают с необходимостью разрабатывать проекты правовых актов, непосредственно связаны с защитой социально-трудовых прав и интересов сотрудников органов внутренних дел.

Существенное значение в осуществлении нормотворческой деятельности МВД России имеет инициатива граждан. Они располагают возможностью в соответствии с Конституцией Российской Федерации вносить свои предложения по вопросам качества охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Внесение предложений рассматривается в порядке и в сроки, установленные Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹. В случае при-

¹ СЗ РФ, 08.05.2006, № 19, ст. 2060.

знания его обоснованным оно реализуется в нормотворческом процессе. Итак, с 5 июля по 8 сентября 2011 г. по многоканальной телефонной связи на «горячую линию» МВД России поступили 542 звонка от граждан. Менее половины обращений (203 вопроса, 37,5%) затрагивали предмет непосредственного правового регулирования Федерального закона «О полиции».

Наибольшая активность «горячей линии» была отмечена в первый месяц ее функционирования, что свидетельствовало о повышенном интересе населения к Федеральному закону «О полиции». Звонки поступали из всех регионов России, носили массовый характер. Большинство вопросов касалось практики правоприменения Федерального закона «О полиции», трудоустройства в органы внутренних дел, порядка обжалования действий полиции в случае отказа в приеме и регистрации заявлений, обращений, жалоб, а также оснований и пределов применения сотрудниками полиции физической силы и специальных средств.

При этом 17 обратившихся, отмечая важность повышения эффективности правоприменения вновь принятого Федерального закона «О полиции», высказались за ужесточение контроля по соблюдению сотрудниками органов внутренних дел требований законодательства

В рамках проекта «В помощь гражданину — закон «О полиции» параллельно с телефонными консультациями было обеспечено получение запросов и предоставление консультаций в электронной форме по каналам социальной сети Интернет.

На сайт МВД России поступило 173 обращения, из которых на первом месте — вопросы о положениях Федерального закона «О полиции».

На втором месте — вопросы, содержащие просьбы о содействии в решении проблем уголовно-процессуального характера либо требования разобраться в неправомерных, по мнению граждан, действиях руководителей или сотрудников органов внутренних дел.

На третьем месте — вопросы денежного довольствия полицейских и сотрудников органов внутренних дел¹.

Инициативное начало в нормотворческом процессе МВД России сочетается с постоянным планированием издания правовых актов и разработкой их проектов по поручению Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

¹ Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществленного Министерством внутренних дел Российской Федерации в 2011 году. М., 2011.

Должностные лица органов внутренних дел реализуя возложенные на них полномочия проводить мониторинг правоприменения, закрепленный в указе Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»¹, в плане мониторинга правоприменения, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации², установлены в административном регламенте МВД России.

В 2011 году мониторингу правоприменения подвергались следующие правовые акты:

- 1) правовые акты в части реформирования полиции;
- 2) правовые акты, регулирующие правоотношения в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности;
- 3) правовые акты, регулирующие правоотношения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту;
- 4) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере организации и проведения азартных игр;
- 5) правовые акты по инициативе МВД России

По итогам мониторинга правоприменения принято, внесено изменения, признаны утратившие силу следующие правовые акты:

- 1) вновь принятые нормативные правовые акты — 60 федеральных законов, 11 указов Президента Российской Федерации, 22 постановления Правительства Российской Федерации, 3 межведомственных приказа МВД России, изданных по вопросам функционирования объединенных коллегий с МВД других государств, а также 253 приказа МВД России по другим вопросам деятельности полиции (всего — 349);
- 2) нормативные правовые акты, в которые внесены изменения в 2011 году в рамках реформирования полиции — 104 законодательных акта, 1 постановление Верховного Совета Российской Федерации, 24 указа Президента Российской Федерации, 39 постановлений Правительства Российской Федерации, 62 приказа МВД России, в том числе изданных на межведомственном уровне (всего — 230);

¹ Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ, 23.05.2011, № 21, ст. 2930.

² Распоряжение Правительства РФ от 01.08.2012 № 1396-р «Об утверждении плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2013 год» // СЗ РФ, 06.08.2012, № 32, ст. 4605.

3) нормативные правовые акты, признанные утратившими силу (отмененные) или отдельные нормы в которых признаны утратившими силу (отменены) — 2 Закона Российской Федерации, 46 федеральных законов, 10 указов Президента Российской Федерации, 5 постановлений Верховного Совета РСФСР, 2 постановления Совета Министров — Правительства Российской Федерации, 40 постановлений Правительства Российской Федерации, 2 приказа МВД России межведомственного и 107 приказов внутриведомственного характера, а по 2 нормативным актам принято решение об их неприменении или частичном неприменении в Российской Федерации (всего — 216)¹.

В 2012 году мониторингу правоприменения подвергались следующие правовые акты:

1) правовые акты, регулирующие правоотношения в области государственного регулирования отношений в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

2) правовые акты, регулирующие правоотношения в области оборота взрывчатых материалов промышленного назначения;

3) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере внутренних дел Российской Федерации².

По итогам мониторинга правоприменения, рекомендуется к разработке или принятию при участии МВД России следующие правовые акты:

— проект федерального закона «О внесении изменений в статью 15 Федерального закона «О полиции» (в части дополнения части 6 статьи 15 порядком информирования граждан, определенном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел);

— проект федерального закона «О внесении изменений в статью 23.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части дополнения пункта 3 части 2 статьи 23.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях составом административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях);

¹ Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществленного МВД России в 2011 г. // Официальный сайт МВД России. Мониторинг правоприменения. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 22.01.2017).

² Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществленного МВД России в 2012 г. // Официальный сайт МВД России. Мониторинг правоприменения. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 22.01.2017).

— проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части уточнения в части 3 статьи 32.2 процедуры оповещения органа внутренних дел Российской Федерации, вынесшего постановление о наложении административного штрафа, об уплате административного штрафа);

— проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» (в части исключения из части 2 статьи 54 формулировки: «лицам, не достигшим к моменту вынесения судом приговора шестнадцатилетнего возраста» и изложения ее в новой редакции);

— проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» (в части устранения юридико-технической ошибки в части 2 статьи 272 и изложения ее в предложенной редакции).

В 2013 году мониторингу правоприменения подвергались следующие правовые акты:

1) правовые акты, регулирующие правоотношения в области поступления на службу в органы внутренних дел, ее прохождения и прекращения, а также определения правового положения (статуса) сотрудника органов внутренних дел и предоставления ему социальных гарантий;

2) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере миграционной деятельности;

3) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере государственной гражданской службы;

4) правовые акты, регулирующие правоотношения в области административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

5) приказ МВД России от 7 ноября 2011 г. № 1121 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования»;

6) приказ МВД России от 29 июня 2012 г. № 646 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во вре-

менном пользовании у граждан и организаций, а также за соблюдением гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия».

В 2013 году проведен анализ практики применения более двух с половиной тысяч нормативных правовых актов, в том числе в рамках исполнения Плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2013 год, по результатам которого в АИС «Мониторинг» направлено более 2000 предложений по внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты, часть из которых была признана целесообразной для реализации¹.

В 2014 году мониторингу правоприменения подвергались следующие правовые акты:

1) правовые акты, регулирующие правовой режим закрытого административно-территориального образования;

2) правовые акты, регулирующие правоотношения в области исполнения обязанностей и реализации прав полиции в отношении лиц, подлежащих задержанию и подвергнутых доставлению в служебные помещения дежурных частей территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации;

3) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере применения (отмены) мер государственной защиты в части выполнения защищаемым лицом условий договора об условиях применения мер безопасности, о взаимных обязательствах и взаимной ответственности сторон, предписаний уполномоченных на то государственных органов при осуществлении мер безопасности;

4) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере противодействия экстремистской деятельности;

5) правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере противодействия терроризму;

6) правовые акты, регулирующие правоотношения в области противодействия экстремистской деятельности в ходе массовых публичных мероприятий;

7) правовые акты, регулирующие правоотношения в области розыска угнанных автомобилей или иных транспортных средств без цели хищения;

¹ Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществленного МВД России в 2013 г. // Официальный сайт МВД России. Мониторинг правоприменения. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 22.01.2017).

8) правовые акты, регулирующие правоотношения в области розыска несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, самовольно ушедших из специализированных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием;

9) правовые акты, регулирующие правоотношения в области розыска лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных судом принудительных мер медицинского характера или воспитательного воздействия, недобровольной госпитализации, в связи с наличием психического расстройства¹.

В 2014 году проведен анализ практики правоприменения и по результатам мониторинга принято следующие управленческие решения.

В настоящее время законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности важных государственных объектов и специальных грузов, подлежащих охране внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации» возвращен Правительством Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 30 марта 2015 г. № 61-ФЗ «О внесении изменения в статью 20.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Отмечалось авторами мониторинга правоприменения неполнота правовой регламентации обязанностей полиции в связи со смертью лиц в служебных помещениях дежурной части территориального органа МВД России, по результатам мониторинга правоприменения. В соответствии с пунктом 14 части 1 статьи 13 Федерального закона № 3-ФЗ, наставление не регулировало действия сотрудников дежурных частей территориальных органов МВД России после реализации прав полиции по доставлению лиц, указанных в пункте 14 части 1 статьи 13 Федерального закона № 3-ФЗ. При проведении мониторинга законодательства в указанной сфере выявлено наличие ошибок юридико-технического характера (подпункт «и» пункта 8 Методики)².

¹ Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществленного МВД России в 2014 г. // Официальный сайт МВД России. Мониторинг правоприменения. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 22.01.2017).

² Ст. 13 Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 14.12.2015) «О полиции» // СЗ РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 900. приказом МВД России от 18 марта 2013 г. № 141 (зарегистрирован в Минюсте России 28 мая 2013 года, регистрационный № 28554), установлены случаи использования

Стадия установления необходимости издания правового акта составляет важное, начальное звено для нормотворческого процесса. Входящие в нее нормотворческие правоотношения опосредуют постановку целей, задач, прав и обязанностей на издания правового акта. От правильного и обоснованного, объективного определения стадии зависит успех всего нормотворческого процесса. Должностные лица органов внутренних дел, реализуя возложенные права и обязанности, принимают управленческие решения о необходимости издать правовой акт. Необходимость в издании проекта правового акта вытекает из системы и структуры МВД России, функций, полномочий, должности, а также из норм права федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, приказов МВД России.

3.3. Нормотворческие правоотношения стадии возбуждения по подготовке проекта правового акта

Содержание, состав субъектов, количество, последовательность реализации нормотворческих правоотношений рассматриваемой стадий определяются целями, задачами, правами, обязанностями и содержанием возбуждения по подготовке проекта правового акта.

Возбуждение по подготовке проекта правового акта это управленческое решение руководителя федерального органа исполнительной власти, руководителя (начальника), уполномоченного руководителя, должностного лиц органов внутренних дел, направленное на разработку простых и сложных проектов правовых актов.

При разработке простых по содержанию проектов правовых актов МВД России количество нормотворческих правоотношений сводится к минимуму.

Сложные проекты правовых актов МВД России обуславливают включение в процесс возбуждения по подготовке проекта правового акта многих государственных органов, правоохранительных органов, должностных лиц и органов внутренних дел, и на оборот при сложных правоотношениях количество нормотворческих правоотношений возрастает.

Нормотворческие правоотношения названной стадии отличаются от правоотношений других стадий целями, задачами и содержанием их осуществления. Если сравнить со стадией «необходимости издания проекта правового акта МВД России», на стадии необходимости

терминологии, не соответствующей Типовым штатным расписаниям дежурных частей территориальных органах МВД России, утвержденным приказом МВД России от 11 июня 2013 г. № 429.

издания проекта правового акта реализуются функции, задачи, полномочия органа исполнительной власти.

На стадии возбуждения по подготовке проекта правового акта реализуются цели, задачи, права и обязанности должностных лиц органов внутренних дел. На лицо два критерия, который отличает одну стадию от другой.

Первый критерий — это реализация функций, задач, полномочия органов внутренних дел.

Второй критерий — это реализация целей, задач, прав и обязанностей должностного лица органов внутренних дел. В своей сущности они образуют юридический комплекс.

В своей совокупности они составляют юридический комплекс правового регулирования. Юридический комплекс состоит из правоотношений, которые обслуживают объект правоотношения, обеспечивают определенную часть полученной информации, обработку и анализ информации в процессе возбуждения по подготовке проекта правового акта.

Последовательность осуществления правоотношений возбуждения по подготовке проекта правового акта связано, прежде всего, с выяснением следующих процедурных вопросов:

- имело ли ранее место правовое регулирование общественных отношений, которое предстоит регламентировать правовым актом;

- каковы были масштабы предшествовавшего правового регулирования, его полнота;

- изменились ли условия, в котором прошлом издавался правовой акт;

- каковы причины низкой эффективности действия предшествующего правового акта;

- обязательно изучить опыт регулирования общественных отношений в других социальных системах, а также зарубежный опыт;

- обязательно использовать разработки юридической науки и практики;

- получить информацию из докладов о состоянии российского законодательства, который ежегодно готовит Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

- использовать статистический информационный ресурс ИЦ МВД, ГУВД, УВД, ГИАЦ МВД России.

Учитывая поставленные вопросы названной стадии все правоотношения стадии, разделим на несколько групп:

- первая группа правоотношения связанные со сбором и анализом информации;
- вторая группа правоотношения связаны с формированием нормотворческого замысла;
- третья группа правоотношений, связана с разработкой проекта правового акта;
- четвертая группа правоотношения, связана с составлением проекта правового акта;
- пятая группа правоотношений, складывается при подготовке проекта правового акта, проводится его правовая экспертиза;
- шестая группа, правоотношений, складывается в процессе согласования проекта правового акта, заинтересованными государственными органами, должностными лицами и органами внутренних дел;
- седьмая группа правоотношений направлена на правила юридической техники.

Правоотношения первой группы связаны со сбором и анализом информации, представляют собой информационный канал, с помощью которого обеспечивается информационная база для возбуждения по подготовке проекта правового акта.

Сбор и анализ информации в нормотворческом цикле занимает особое место, отмечают Т. Н. Москалькова и В. В. Черников. Информационная работа действительно может рассматриваться как относительно самостоятельный участок нормотворчества, имеющий свои цели, задачи, содержание и средства. Но нельзя не видеть, что информация ложится в основу каждой стадии нормотворческого процесса¹.

Обеспечение информацией предполагает соблюдение к ней требований с учетом уровня нормотворчества, статуса субъекта, представившего информацию и потребность в информации. Используемая информация в процессе подготовки проекта правового акта может быть самая разная: социальная, экономическая, плановая, отчетная, правовая, научно-техническая, информация о проблемных ситуациях. Правовые акты охватывают не только управленческие правоотношения, но и определяют потребность в использовании самой разнообразной информации.

Поэтому на стадии возбуждения по подготовке проекта правового акта необходимо представить информацию пяти видов:

¹ Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2010, С. 208–209.

- 1) о содержании проблемных ситуаций, имеющих в правовом регулировании;
- 2) о результатах, предшествующие правовое регулирование;
- 3) об опыте правового регулирования подобных ситуаций в других социальных системах;
- 4) о предложениях и рекомендациях по правовому решению проблемных ситуаций, содержащиеся в научных трудах, в предложениях, судебной практике;
- 5) в процессе работы над проектом правового акта должны быть изучены относящиеся к теме проекта законодательство Российской Федерации, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, практика применения соответствующих правовых актов, научная литература и материалы периодической печати по рассматриваемому вопросу, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились.

Итак, информация собранная и проанализированная должностными лицами позволяет формировать нормотворческий замысел возбуждения по подготовке проекта правового акта.

Правоотношения второй группы формирования нормотворческого замысла складываются из воли должностного лица, цели, предмета, метода правового регулирования, вида разрабатываемого проекта правового акта и ожидаемого последствия от его принятия.

В первую очередь при формировании нормотворческого замысла определяется воля должностного лица и формируется правоотношения. Воля должностного лица формируется исходя из норм права, личных побуждений, разработки правовых механизмов, правового статуса, должностных регламентов. Однако воля должностного лица может формироваться из потребностей или правоотношений, если такая потребность возникает, если такой потребности нет, то захламлять правовое поле не нужно.

Нужно согласиться с мнением Л. Бруно, который отметил, что в настоящее время размеры и области, в которой групповые решения считаются необходимыми и правильными считается стихийное взаимодействие индивидов, ограничена в гораздо большей степени, чем это разумно¹.

¹ Бруно Л. Свобода и закон / перевод с англ. В. Кошкина. М.: ИРИСЭН, 2008. С. 152.

Возможно, отказаться от формирования воли должностным лицом в тех случаях, когда поведения сотрудников можно достичь без принуждения. Это относится к тем ситуациям, когда поведения сотрудников органов внутренних дел не следует того, что предписано нормой права. Волеизъявление должностного лица должно служить общественным или служебным интересам в равной мере. Но тезис «лучше плохой правовой акт, чем ничего» в нашей ситуации не подходит.

Воля должностного лица обязана соответствовать целям и предмету правового регулирования в противном случае подготовка проекта правового акта пойдет по иному правовому пути. Избранные правовые регуляторы не будут соответствовать нормам права. При формировании нормотворческого замысла правовыми регуляторами правоотношений выступают нормы права, императивные или диспозитивные, могут быть и нормы-цели, нормы-стимулы, нормы-дозволения и другие нормы права¹.

Определенными ориентирами формирования нормотворческого замысла и нормотворческих правоотношений служит требование изложенные в постановлении Правительства Российской Федерации:

- а) общие положения;
- б) требования к порядку исполнения государственной функции;
- в) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме;
- г) порядок и формы контроля за исполнением государственной функции;
- д) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, исполняющего государственную функцию, а также их должностных лиц².

¹ Мутузов М. Н., Мальков А. В. Теория государства и права. Учебник. М.: Юристъ. 2009. С. 159–160.

² Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 23.01.2014) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ, 30.05.2011, № 22, ст. 3169.

Таким образом, сформированный нормотворческий замысел на стадии подготовки будет положен в разработку проекта правового акта должностными лицами.

Третья группа правоотношений связана с разработкой проекта правового акта и представляет собой сформулированную должностным лицом идею относительно предмета, метода, субъекта, содержания и значения будущего правового акта.

Предметом проекта правового акта выступают определенные общественные правоотношения, которые необходимо регулировать. Это отношения связанные с трудовым правом, финансовым правом, гражданским правом, земельным правом, жилищным правом, а также правоотношения связанные с созданием новых правовых актов.

Метод проекта правового акта изложен в правовых нормах права, которые действуют по кругу лиц, во времени и в пространстве. Будущий правовой акт может распространяться на не определенный круг лиц, то есть на физических или юридических лиц. Широкий круг лиц, интересы которых затрагиваются, имеют федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации либо на определенный круг лиц, например, сотрудники полиции, должностные лица органов внутренних дел, работников органов внутренних дел¹.

Субъектами проекта правового акта выступают лица, в отношении которых создается правовой акт. Лица могут быть физические или юридические, государственные служащие или иностранные граждане либо лица без гражданства.

Содержание проекта правового акта заключается в правоотношениях, который при прохождении всех процедур и приобретет юридическое, экономическое, социальное, политическое значение.

¹ В настоящее время принято три правовых акта, которые определенно регулируют правоотношения связанные с полицией, сотрудниками полиции и социальными вопросами сотрудников полиции. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 12.02.2015, с изм. от 06.04.2015) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.02.2015); Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ (ред. от 04.11.2014, с изм. от 06.04.2015) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Итак, правоотношения названной группы формируют будущий предмет, метод и содержание правового акта.

Четвертая группа правоотношений, связана с составлением текста, проекта правового акта. Текст, проекта правового акта представляет собой строение подготовительной стадии в правоотношениях.

Текст (от лат. *textum* — ткань, строение) представляет собой запечатленную в письменном виде, речь, которую можно понять, воспроизвести, повторить в таком же виде¹.

Текст — это данные в форме знаков, символов, слов, фраз, параграфов, предложений, таблиц или их сочетаний, предназначенные для выражения смыслового значения, восприятие которых (данных) основывается на понимании пользователем естественного или искусственного языка².

Структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования.

Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия правового акта, то в проекте дается вступительная часть — преамбула. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются.

Нормативные предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют. Пункты могут подразделяться на подпункты, которые могут иметь буквенную или цифровую нумерацию.

Значительные по объему правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки.

При необходимости для полноты изложения вопроса в правовых актах могут воспроизводиться отдельные положения законодательных актов Российской Федерации, которые должны иметь ссылки на эти акты и на официальный источник их опубликования.

Если в правовом акте приводятся таблицы, графики, карты, схемы, то они, как правило, должны оформляться в виде приложений, а соответствующие пункты акта должны иметь ссылки на эти приложения.

Исследуя проблемы проекта нормативного правового акта А. С. Пиголкин, В. В. Дрейшев, а затем Т. Н. Москалькова, В. В. Чернково,

¹ Толковый словарь русского языка. Т. IV / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 2000, С. 667.

² Информационная технология. Словарь. Часть 23. Обработка текста. ГОСТ Р ИСО/МЭК 2382-23-2004 (утв. Приказом Ростехрегулирования от 29.12.2004 N 136-ст).

В. П. Уманская и другие¹ пришли к выводу, что для подготовки проекта нормативного правового акта необходимо создавать комиссии, в состав которых должны входить заинтересованные должностные лица, представители общественности, работники научных учреждений, практические специалисты. В необходимых случаях образуются подкомиссии для редактирования, для подготовки отдельных разделов, параграфов крупного по объему акта. Между членами комиссии распределяются права и обязанности в целях установления конкретного участника правоотношений в процессе нормотворчества.

Участники правоотношений обязаны владеть правом, логикой, грамматикой, правовыми предписаниями соответствующими методиками составление проекта текста правового акта.

Практика нормотворческих правоотношений выработала общие требования, предъявляемые к любому тексту правового акта.

Основные из них:

— текст, правового акта должен иметь лексическую, грамматическую, логическую основу;

— текст должен соответствовать предмету правового регулирования;

— текст должен быть написан простым языком, ясный и понятный для правоприменителя;

— текст должен быть логичным, компактным, обзримым правовым актом;

— текст обязан соответствовать правовой форме;

— единство рубрикации текста;

— текст не должен содержать противоречивые или коллизионные нормы права.

Разработана методика научной общественностью и апробирована в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти, успешно может применяться при разработке текста правового акта органами внутренних дел.

¹ Пиголкин А.С. Подготовка проекта нормативных правовых актов. М.: Юридическая литература, 1968; Москалькова Т. Н., Чернково В. В. Нормотворчество. Научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2010 С. 208–209, 228–229; Уманская В. П. Система нормативных правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты. Дисс.д-ра юрид. наук. Москва, 2014; Уманская В. П. Закономерности системы правовых актов органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 39–41.

Пятая группа правоотношений складывается при подготовке проекта правового акта, проводится его правовая экспертиза, а также антикоррупционная экспертиза в порядке, установленном соответствующим федеральным законом, и согласно методике проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, утверждаемой Правительством Российской Федерации¹.

При проведении антикоррупционной экспертизы проекта правового акта следует учитывать следующие правила:

а) широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества — наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции — нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

¹ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 3609; Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СЗ РФ, 08.03.2010, № 10, ст. 1084.

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий — установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур — закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии — противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Шестая группа правоотношений складывается в процессе согласования проекта правового акта, заинтересованными государственными органами, подразделениями, должностными лицами. Согласование проекта правового акта — это процедура правоотношения определяется главным разработчиком проекта. Согласование текста проекта правового акта может быть как внешним, так и внутренним. Внешнее согласование текста проекта правового акта зависит от формы и содержания проекта. Правовым основанием правоотношений в согласовании выступают различные правовые акты. Внутреннее согласование текста проекта правового акта сопровождается следующими документами: пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование; процедура визирования текста проекта правового акта; сроки согласования на федеральном уровне; региональном уровне; на уровне органов внутренних дел.

Седьмая группа правоотношений направлена на подготовленный проект правового акта до его подписания (утверждения) должен быть проверен на соответствие законодательству Российской Федерации, а также правилам русского языка и завизирован руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти.

Правовые акты, созданные на бумажном носителе, подписываются (утверждаются) руководителем или должностным лицом органов внутренних дел или лицом, исполняющим его обязанности, собственноручно, а созданные в форме электронных документов, — с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.

Подписанный (утвержденный) правовой акт должен иметь следующие реквизиты:

- наименование органа (органов), издавшего акт;
- наименование вида акта и его название;
- дата подписания (утверждения) акта и его номер;
- наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

Таким образом, анализ нормотворческих правоотношений стадии возбуждение по подготовке проекта правового акта МВД России позволяет перейти к следующей процедуре стадии обсуждения проекта правового акта.

3.4. Нормотворческие правоотношения стадии обсуждения проекта правового акта

Правовая основа стадии обсуждения проекта правового акта имеет существенное значение в области нормотворческой деятельности МВД России.

Стадия обсуждения проекта правового акта разработана на основе подпункта «а» пункта 2 указа Президента Российской Федерации¹.

В целях совершенствования системы раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов Правительство Российской Федерации утвердило правила² раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.

В п. 110 регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предусмотрено, что структурное подразделение МВД России, определенное в качестве головного исполнителя, размещает информацию о подготовке проекта нормативного правового акта и результатах его общественного обсуждения на официальном сайте regulation.gov.ru в сети «Интернет». Общественное обсуждение подготовленного проекта нормативного правового акта МВД России осуществляется в соответствии с правилами.

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ, 07.05.2012, № 19, ст. 2338.

² Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 01.04.2016) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ, 03.09.2012, № 36, ст. 4902.

Итак, правила стадии обсуждения проекта правового акта МВД России имеют правовую основу и на ее основе существует три категории проектов правовых актов, которые не подлежат публичному обсуждению¹, к им относятся следующие проекты правовых актов;

а) проектов федеральных законов по вопросам:

— федерального бюджета, бюджета государственных внебюджетных фондов и их исполнения, а также подлежащих внесению одновременно с указанными проектами федеральных законов;

— правового режима государственной границы Российской Федерации;

— изменения числа мировых судей и количества судебных участков в субъектах Российской Федерации;

б) следующих проектов нормативных правовых актов:

— проекты нормативных правовых актов, содержащие сведения, отнесенные к государственной тайне, и сведения конфиденциального характера, а также проекты нормативных правовых актов (за исключением проектов федеральных законов), регулирующие отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации;

— проекты нормативных правовых актов, указанные в пункте 60(1) Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260;

— проекты нормативных правовых актов, предусматривающие предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов, а также проекты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, регулирующие отношения в области обеспечения исполнения федерального бюджета, кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, внутреннего государственного финансового контроля за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;

— проекты нормативных правовых актов по вопросам заключения, прекращения, приостановления действия, ратификации, денон-

¹ П. 2 постановления Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 01.04.2016).

саций международных договоров Российской Федерации и выражения намерения Российской Федерации не становиться участником международных договоров;

— проекты нормативных правовых актов в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами;

— проекты нормативных правовых актов, обеспечивающие выполнение международных обязательств Российской Федерации в области нераспространения оружия массового поражения, средств его доставки, а также в области контроля за экспортом продукции военного и двойного назначения;

— проекты нормативных правовых актов, регламентирующие вопросы организации, обеспечения деятельности и взаимодействия органов государственной власти при реализации ими мероприятий по борьбе с терроризмом, в том числе с финансированием терроризма (за исключением проектов федеральных законов и проектов нормативных правовых актов, затрагивающих деятельность юридических и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей);

— проекты технических регламентов;

— проекты административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг;

— проекты федеральных норм и правил в области использования атомной энергии;

— проекты федеральных стандартов бухгалтерского учета.

Однако, руководителем (заместителю руководителя) разработчика может быть принято решение об отказе от проведения общественного обсуждения в отношении:

а) проектов нормативных правовых актов о признании утратившими силу нормативных правовых актов, разработанных на основании или во исполнение признанных утратившими силу нормативных правовых актов более высокой юридической силы;

б) проектов нормативных правовых актов, подготовленных в целях реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации;

в) проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти об установлении цен (тарифов);

г) проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти о введении в действие (прекращении дей-

ствия) международных стандартов финансовой отчетности, международных стандартов аудита;

д) проектов федеральных стандартов деятельности членов саморегулируемых организаций, утверждаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, — в случае, если ранее были размещены в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в соответствии с установленными правилами разработки таких стандартов.

К проектам правовых актов, которые подлежат общественному обсуждению установлен срок обсуждения — это 15 календарных дней со дня размещения на официальном сайте; не менее 60 календарных дней в случае разработки:

а) проектов федеральных конституционных законов;

б) проектов федеральных законов по вопросам:

— защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка;

— установления размеров публичных нормативных обязательств, а также порядка их индексации и исполнения;

— проведения единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии;

в) проектов постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам установления размеров публичных нормативных обязательств, а также порядка их индексации и исполнения.

г) проекты новых государственных программ Российской Федерации и новых федеральных целевых программ также подлежат общественному обсуждению, общий срок которого не может составлять менее 60 календарных дней.

д) общественный совет при разработчике вправе определить перечень иных проектов нормативных правовых актов разработчика, общий срок общественного обсуждения которых не может составлять менее 60 календарных дней.

ж) в поручении Председателя Правительства Российской Федерации, Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации — Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации о разработке проектов нормативных правовых актов, может быть установлен сокращенный общий срок общественного обсуждения. Этот срок не может составлять менее 15 календарных дней.

Структура стадии состоит из целей, субъектов, форм и методов обсуждения проекта правового акта.

Стадия обсуждения проекта правового акта имеет цель:

— ознакомить общество с проектом правового акта;

— получить всестороннюю объективную информацию, оценку основных положений со стороны граждан, специалистов, научных работников и других общественных, религиозных и публичных организаций, включая выявление правовых пробелов, коллизий, не ясных и не разработанных правовых механизмов реализации норм права прописанных в проекте правового акта.

— убедить субъект правоотношений, что в случае принятия проекта правового акта, он будет регулировать те правоотношения, которые прописаны в тексте проекта правового акта;

— разработать современный правовой механизм регулирования правоотношений.

Должностные лица МВД России, должностные лица экспертного совета МВД России по вопросам нормотворческой работы; эксперты, субъекты средств массовой информации, граждане выступают субъектами нормотворческих правоотношений и имея полномочия на реализацию целей названной стадии.

Должностные лица МВД России реализуют нормы права, закрепленные федеральным законом обсуждают проекты правовых актов, используют при этом внутреннюю структуру под названием Экспертный совет МВД России по вопросам нормотворческой работы¹.

Экспертный совет и его должностные лица наделен следующими задачами и функциями в области нормотворчества:

Основные задачи и функции Экспертного совета:

1. Организация комплексной оценки подготавливаемых и действующих в Российской Федерации программ, инициатив и нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел и внутренних войск МВД России.

2. Прогнозирование перспективных и текущих потребностей системы министерства в нормативном правовом обеспечении.

¹ Приказ МВД России от 27.11.2001 № 1038 (ред. от 02.03.2006, с изм. от 27.06.2011) «Об утверждении Положения об Экспертном совете МВД России по вопросам нормотворческой работы» // Первоначальный текст документа опубликован не был.

3. Выработка предложений по совершенствованию нормотворческой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Функции Экспертного совета:

1. Рассматривает проекты нормативных правовых актов по вопросам деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России.

2. Оценивает состояние правового регулирования деятельности органов внутренних дел и внутренних войск.

3. Осуществляет оценку предложений органов и подразделений системы МВД России, других органов государственной власти, а также граждан по вопросам совершенствования правового регулирования деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России.

4. Разрабатывает предложения по совершенствованию правового регулирования деятельности органов внутренних дел и внутренних войск.

5. Участвует в разработке концепций и программ по наиболее актуальным проблемам правотворческой деятельности министерства.

6. Дает прогностическую оценку возможных последствий реализации проектов нормативных правовых актов.

7. Обсуждает аналитические материалы по действующим законодательным актам, регулирующим деятельность системы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

8. Обсуждает ключевые проблемы организации нормотворческой деятельности, а также аналитические материалы по вопросам правотворческой практики органов внутренних дел и внутренних войск МВД России.

Должностные лица экспертного совета реализуют задачи и функции вступают в разные правоотношения, они могут быть по оценке предложений, правоотношения по совершенствованию правового регулирования, правоотношения по обсуждению аналитического материала, правоотношения по обсуждению ключевых проблем в области нормотворчества.

Используя правоотношения в своей деятельности, должностные лица привлекают иных субъектов, например, независимых экспертов и обязательно антикоррупционную экспертизу. Независима экспертизы правовых актов, широко рассматривается в юридической науке, а антикоррупционная экспертиза является обязательной.

Так, А. Н. Миронов,¹ исследуя независимую экспертизу по нормативно-правовым актам, сделал анализ федерального законодательства и выделил следующие виды экспертиз, которые могут проводиться в отношении нормативных правовых актов и их проектов, а также назвал субъекты экспертиз:

— общественная экспертиза проводится Общественной палатой и направлена на выявление степени учета и согласования в процессе правового регулирования интересов различных социальных групп и слоев общества;

— правовая экспертиза проводится значительным кругом субъектов, к которым в первую очередь относятся органы юстиции, правовые управления обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации, юридические службы федеральных органов исполнительной власти и другие, и включает в себя оценку проекта с точки зрения его соответствия правовым принципам; правильности использования правовых категорий; соотношения проектируемых решений с другими актами, включая договоры и соглашения России с иностранными государствами, а также признаваемые Российской Федерацией международно-правовые акты, и внутренней их последовательности; обеспечения системности законодательства; обоснованности выбора формы акта, корректности применения тех или иных средств юридической техники; соответствия положений проекта современным достижениям отечественной и зарубежной правовой науки и юридической практики;

— независимая экспертиза проводится субъектами, перечень которых может, например, утверждаться федеральным органом исполнительной власти;

— научная экспертиза осуществляется научными учреждениями и высшими учебными заведениями соответствующего профиля, экспертами из числа ведущих ученых и специалистов в зависимости от содержания рассматриваемых проектов;

— лингвистическая экспертиза проводится Правовым управлением Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и даче ре-

¹ Миронов А. Н. Некоторые проблемы экспертизы нормативных правовых актов и пути их решения // Российская юстиция. 2009. № 12. С. 9–11.

комендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов;

— финансовая экспертиза проводится Счетной Палатой Российской Федерации;

— экологическая экспертиза может быть государственной, организуемой и проводимой федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и общественной, организуемой и проводимой по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления;

— антикоррупционная экспертиза осуществляется прокуратурой Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти в области юстиции, органами, организациями, их должностными лицами, аккредитованными на проведение экспертизы Министерством юстиции Российской Федерации.

Ввиду многообразия видов экспертиз, необходимости их проведения считаем, что более правильно проведение единой комплексной экспертизы правового акта, включающей все обозначенные нами виды.

В связи с этим считаем возможным создание единого экспертно-аналитического центра со структурными подразделениями в субъектах Российской Федерации, в обязанности которого будет входить проведение комплексных экспертиз законопроектов, поступающих на обсуждение в законодательные органы государственной власти Российской Федерации и органы законодательной власти субъектов Российской Федерации; проведение комплексных экспертиз подзаконных нормативных правовых актов, поступающих на регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации; комплексной экспертизы указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации. На уровне субъектов Российской Федерации целесообразно закрепить в качестве обязанности проведение комплексных экспертиз муниципально-правовых актов, актов, подготовленных МВД России.

Антикоррупционная экспертиза носит нормативный характер, утверждена приказом министра МВД России¹ и по определенным

¹ Приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 (ред. от 28.05.2015) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых

правовым актам выступает обязательной. Методика проведения антикоррупционной экспертизы определена Правительством Российской Федерации¹.

В МВД России разработано положение о проведении антикоррупционной экспертизы, определен перечень правовых актов, по которым антикоррупционная экспертиза обязательно проводится, определена процедура проведения, а также ее оформление. После завершения антикоррупционной экспертизы составляется заключение «договор-правового департамента МВД России по результатам антикоррупционной экспертизы».

Для достижения поставленных целей в решении задачи и разрабатываются неоднозначные формы и методики, многоаспектный формат обсуждения проекта правового акта. Самая идеальная форма обсуждения проекта правового акта — это современные информационные технологии Интернет.

Интернет в современных условиях позволяет организовать обсуждение проекта правового акта самыми разными социальными слоями общества. Через Интернет разработчики проекта правового акта получают самую объективную и оперативную информацию, анализируя ее и включая в проект правового акта.

В соответствии с федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»² в сети Интернет размещается информация о нормотворческой деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, в том числе:

а) нормативные правовые акты, изданные государственным органом, муниципальные правовые акты, изданные органом местного самоуправления, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также сведения о государственной регистрации нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» // Российская газета, № 112, 18.05.2012.

¹ СЗ РФ, 08.03.2010, № 10, ст. 1084.

² Ст. 13 Федерального закона от 09.02.2009, № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 01.12.2014) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 776.

б) тексты проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, тексты проектов муниципальных правовых актов, внесенных в представительные органы муниципальных образований;

в) информацию о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

г) административные регламенты, стандарты государственных и муниципальных услуг;

д) установленные формы обращений, заявлений и иных документов, принимаемых государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления к рассмотрению в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами;

е) порядок обжалования нормативных правовых актов и иных решений, принятых государственным органом, его территориальными органами, муниципальных правовых актов.

Формат обсуждения может быть организован внутренний и внешний. Внутренний формат обсуждения организовывается внутри системы и структуры органа внутренних дел. Внутренний формат обсуждения включает в себя департаменты, управления, отделы, отделения, образовательные учреждения, научно исследовательских организации, а также должностные лица или специалисты, которые будут реализовывать проект правового акта. Именно они и должны дать оценку и сделать прогноз его влияния на правоохранительную функцию, определить возможности негативного последствия принятия правового акта.

В МВД России практикуется форма обсуждения проектов правовых актов опубликование их в средствах массовой информации. К примеру, в журнале «Закон и право», в газете «Щит и меч», в журнале «Правопорядок». В этой связи разработчики получают большое количество информации, замечаний, предложений, которые могут быть учтены при подготовке новой редакции правового акта. Замечания поступают как от сотрудников органов внутренних дел, так

и от иных лиц, заинтересованных в предоставлении предложений или замечаний по проекту правового акта.

Внешний формат обсуждения более широкий и предполагает обсуждение проекта правового акта с государственными органами, международными организациями, общественными организациями и особенно следует выделить обсуждение проекта правового акта ветеранскими организациями МВД России.

Информация публичного обсуждения, внешнего и внутреннего обсуждения проекта правового акта анализируется должностными лицами Экспертного совета МВД России по вопросам нормотворческой работы и принимаются управленческие решения в области прогнозирования проектов правовых актов, выработки оптимальные варианты для стадии внесения изменений и дополнений в проект правового акта.

Итак, стадия обсуждения проекта правового акта позволяет получать информацию от субъектов нормотворческих правоотношений и принимать решение по проекту правового акта.

3.5. Нормотворческие правоотношения стадии принятия решения по проекту правового акта

Нормотворческие отношения стадии принятия решения по проекту правового акта отличаются от предшествующих и последующих стадий по своему назначению и содержанию.

Назначение стадии принятия решения по проекту правового акта, выражено в управленческом решении должностного лица МВД России.

Должностное лицо МВД России на названной стадии принимает управленческое решение по проекту правового акта. Имеется в виду, что при принятии управленческого решения, проект правового акта может быть направлен в следующую стадию, «стадию официального опубликования», а может быть принято управленческое решение и нормотворческие правоотношения прекратятся.

Содержание стадии принятия решения по проекту правового акта включает в себя:

- реализацию материальных правоотношений;
- имплантацию нормотворческой воли должностного лица МВД России;
- формировавши юридической силы правового акта МВД России.

На стадии принятия решения по проекту правового акта МВД России, должностные лица реализуют материальные правоотноше-

ния. Среди них вступает качественное изменение проекта правового акта в сторону дополнения, изменения или отмена правового акта. Однако это не единственные материальные нормотворческие правоотношения на названной стадии.

На стадии принятия решения по проекту правового акта могут быть и иные материальные нормотворческие правоотношения. Для конкретизации необходимо обратиться к анализу и содержанию отдельно исследуемой стадии.

Реализация функции стадии связана с волеизъявлением должностного лица органа внутренних дел в форме управленческого решения по проекту правового акта. В этой связи необходимо проследить весь технологический процесс стадии, механизм формирования нормотворческой воли, сформированной на предшествующих стадиях обсуждения проекта правового акта.

В качестве результата стадии обсуждения выступает подготовленный проект правового акта. Каждый из участников стадии выступает как самостоятельный субъект, вырабатывает самостоятельную линию поведения по проекту правового акта. При принятии решения каждый участник нормотворческих правоотношений реализует возложенные на него права и обязанности. При этом в зависимости от оценки проекта правового акта избирается линия поведения.

Оценивая проект правового акта в целом после его обсуждения, субъект нормотворческого органа может принять решение согласовать проект правового акта, а может и не согласовать проект правового акта, то есть он выражает волю, которая является частью государственной воли.

Предусмотренный порядок экспертиз представляет собой не что иное, как внешнее выражение воли специалистов. Воля специалистов в нормотворческих правоотношениях оформляется соответствующей формой.

Исследование правовых механизмов данной стадии связано не только с обсуждением проекта правового акта, подготовкой и формированием государственной воли нормотворческого органа, но и с анализом тех правоотношений, которые обеспечивают реализацию функций стадии принятия решения по проекту правового акта.

В нормотворческих правоотношениях существенную роль играет стадия принятия решения по проекту правового акта. В свою очередь принятие решения по проекту правового акта составляет часть нормотворческого процесса, который включает в себя материальные и процес-

суальные правоотношения. Материальные и процессуальные правоотношения реализуются путем выражения воли и утверждения проекта правового акта.

Материальные правоотношения вызывают особый интерес, так как содержание процессуальных правоотношений и сводить принятие решения только к процессуальным правоотношениям было бы не верно. Оно опосредовано в материальных правоотношениях и в объекте нормотворчества. С помощью материальных и процессуальных правоотношений субъекты нормотворчества, выясняют их содержание и направленность. Указанные правоотношения имеют несколько иной характер, чем на стадии обсуждения проекта правового акта. Волеизъявление на данной стадии носит отличительный аспект. Так, на стадии обсуждения проекта правового акта волеизъявление субъектов нормотворчества характеризуются содержанием проекта правового акта. На стадии принятия решения по проекту правового акта волеизъявление субъекта нормотворчества направлено на принятие проекта в качестве правового акта. Если на стадии обсуждения объектом проекта правового акта выступают поправки, дополнения, изменения, исключение норм права, то на стадии принятия решения названные объекты отклоняются по разным причинам. В этой связи может стать вопрос доработки проекта правового акта, внесения изменений в проект правового акта. Имеется ввиду, что материальные правоотношения, становятся передаточным звеном волеизъявления субъекта нормотворческих правоотношений.

Принятие решения требует прекращения оценки поступающей информации, поступающей по проблемам проекта правового акта.

Для реализации материальных правоотношений на стадии принятия управленческих решений по проекту правового акта могут входить процессуальные правоотношения.

Процессуальные правоотношения составляют основу данной стадии и могут выступать, как основными, так и факультативными. Основные процессуальные правоотношения регулируют процедуру принятия управленческого решения. Факультативные процессуальные правоотношения выступают в качестве дополнительных правоотношений. Например, согласование проекта правового акта МВД России с заинтересованными подразделениями. Подразделение имеет право в течение десяти дней рассмотреть проект правового акта и дать официальное разъяснение. Само разъяснение и составляет содержание факультативных процессуальных правоотношений. Могут

иметь и иные вспомогательные процессуальные правоотношения при согласовании проекта правового акта МВД России с заинтересованными подразделениями.

Содержанием процессуальными правоотношениями в стадии принятия управленческого решения выступают действия заместителя Министра МВД России, руководителей структурных подразделений, должностных лиц, опосредующих процедуру согласования проекта правового акта в целях трансформации государственной воли органа или подразделениях МВД России, принимающих форму управленческих решений. Их объектами выступают материальные правоотношения. В конечном итоге проект правового акта «визируется» и, в этом случае, проект правового акта становится объектом материальных правоотношений.

Следовательно, правовой механизм принятия управленческого решения по проекту правового акта включает комплекс волеобразующих материальных и процессуальных правоотношений, реализующихся одновременно. В определенный момент и имеют место и факкультативные процессуальные правоотношения.

В названной стадии осуществляется имплантация нормотворческой воли. Нормотворческая воля — это государственная воля и воля должностных лиц МВД России, выработанных в процессе обсуждения проекта правового акта, в государственную волю, а затем оформлена в виде формы приказа, положения, устава, инструкции, правил, наставлений и иные формы¹.

Возведение государственной воли в проекте правового акта в рассматриваемом аспекте состоит в принятии должностным лицом МВД России управленческого решения, посредством которого проект превращается в правовой акт. В случае, когда вносятся изменения или дополнения в уже действующий правовой акт также осуществляется посредством воли, которое подготавливается в установленном порядке. В таком случае возведение той воли, которая необходима для внесения изменений или дополнений в правовой акт. При отмене правового акта принимается решение, которое прекращает действие правового акта. При этом возводится воля в процедуре, которая направлена на прекращение правового акта.

Решение должностного лица МВД России носит волевой характер и отличается от той воли, которая была при разработке и обсуж-

¹ Приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 (ред. от 26.03.2013) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России».

дению проекта правового акта. В проекте правового акта содержится воля нормотворческого органа направленная на регулирования общественных отношений. В утвержденном проекте правового акта содержится воля органа внутренних дел. А ее составляющая является волеизъявление полномочных должностных лиц.

Следовательно, в течение нормотворческого процесса происходит формирование двух направлений волеизъявления. Первое создается волеизъявление на стадии обсуждения проекта правового акта должностными лицами, независимыми экспертами. Второе волеизъявление содержится в проекте правового акта и превращается в государственную волю в целях регулирования общественных правоотношений, как в самом органе внутренних дел, так и за его пределами.

Должностное лицо МВД России принимают решения по проекту правового акта. Данное управленческое решение не вносит какие то изменения в действующий правовой акт. Его принятие связано с утверждением проекта в качестве правового акта.

Воля должностных лиц МВД России, содержащаяся в принимаемом управленческом решении, придает проекту правового акта юридическую силу.

Юридическая сила — это свойство нормативного акта, заключающееся в его возможности быть регулятором правоотношений вследствие соблюдения правил о компетенции, принявшего (издавшего) его органа или лица, порядке его принятия (издания) и вступлении в силу. Способность правового акта действовать и порождать определенные юридические последствия рассматривается как юридическая сила акта. Одно из своих проявлений юридическая сила находит в соотношении актов между собой. В этом смысле принято говорить о степени юридической силы, которая определяется местом органа, его издавшего, в системе органов государства¹.

В современной науке не сложилось единое понимание юридической силы проекта правового акта.

Б. С. Эбзеев, толкуя положения Конституции, Конституционный Суд осуществляет, по сути, правотворческую функцию, поскольку принимаемые им решения становятся по существу частью Конституции, не уступают ей по юридической силе².

¹ Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. М., 1967. С. 6.

² Эбзеев Б. С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 9–12.

Ю. Н. Стариков, пишет, что под юридической силой акта управления понимается реальность практического использования данной правовой формы управленческих действий в рамках системы публичного управления. Юридическая сила показывает способность акта управления выступать в роли нормативного регулятора управленческих отношений, а также решать конкретные (или общие) задачи государственного управления и его функции¹.

Ю. А. Тихомиров рассматривает юридическую силу как свойство, выражающее соотношение одного вида актов с другими видами актов государственных органов, его место в системе правовых актов².

С. А. Иванов приводит следующие формулировки, определяющие юридическую силу актов: «законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ», «на основании и во исполнение», «должны соответствовать» и др.³

В. А. Толстик в монографическом исследовании указывает, что не юридическая сила того или иного акта определяет важность урегулированного им отношения, а, как раз наоборот, степень важности (значимости) такового влияет на иерархическое построение законодательства⁴.

Каждый из представленных авторами способов определения юридической силы позволяет в некоторой мере установить место правового акта МВД России в системе актов органов исполнительной власти, однако все они являются недостаточно полными. Полагаем, что в науке административного права отсутствует единый универсальный способ определения юридической силы правовых актов, т. к. само понятие юридической силы является относительной категорией, не стабильной и зависимой от различных факторов, которые при определенных обстоятельствах могут появляться или исчезать⁵.

¹ Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 443.

² Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие. М.: Изд-во Юридического колледжа МГУ, 1995. С. 6.

³ Иванов С. А. Формальное закрепление юридической силы нормативных актов // Государство и право. 2007. № 12. С. 92.

⁴ Толстик В. А. Иерархия источников российского права: монография. Н. Новгород: Интелсервис, 2002. С. 57.

⁵ Уманская В. П. Способы определения юридической силы правовых актов // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 18–20.

Юридическая сила проекта правового акта МВД России выражена в формуле «утверждаю» наполняет проект правового акта содержанием. Именно в этот момент нормотворческих орган и реализует свои права и обязанности, издавая правовой акт в целях решения стоящих перед МВД России задач. Названный способ определить юридическую силу проекта правового акт МВД России. Полагаем, что установление в проекте правового акта такого способа как действие правового акта во времени или по кругу лиц или место в системе правовых актов органов исполнительной власти, получаем юридический эффект правового акта.

Юридический эффект правового акта. Эффект (от лат. *effectus*) означает исполнение, действие. Большая советская энциклопедия рассматривает понятие эффекта с разных точек зрения. В целом под эффектом понимается результат, следствие каких-либо причин, действий. В естественных науках эффект рассматривается как явление (закономерность)¹.

Юридический эффект проекта правового акта рассматривается в юридической литературе Ю. Н. Стариловым, Б. В. Россинским, В. П. Уманской и другими авторами.

Юридический эффект, по мнению Ю. Н. Старилова, предлагается выделить следующие аспекты юридического значения административных актов. Они выступают в качестве юридических фактов, будучи нормативными актами, устанавливают, изменяют или отменяют нормы права, могут служить правовым и фактическим основанием для подготовки и издания других административных актов, могут выступать в качестве юридических документов — доказательств в юридическом процессе, могут стать важнейшим условием для тех или иных действий, а также для реального действия других правовых актов, являются правовыми средствами².

Обратим внимание на автора научной статьи В.П. Уманскую, которая точно определила основные критерии юридического эффекта.

Автор писал, что юридический эффект выражается в том, что правовые акты представляют собой определенное правовое явление, которое создает **предпосылки** для реализации прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, исполнения других правовых актов или осуществления каких-либо действий. Значимой со-

¹ Большая советская энциклопедия. 3-е изд. Т. 29. 1978.

² Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 440–441.

ставной частью юридического эффекта являются **результаты реализации правовых актов**, которые оказывают очевидное влияние на общественные отношения. Одним из наиболее сложных составляющих элементов юридического эффекта является появление **последствий действия правовых актов** (как правовых, так и неправовых, например социальных, экономических, финансовых, экологических, международных и др.)¹.

Таким образом, следуя суждениям авторов юридический эффект проекта правового акта МВД России логически вписывается в юридические эффекты органов исполнительной власти и в полной мере обладает названными критериями.

3.6. Нормотворческие правоотношения на стадии антикоррупционной экспертизы на коррупциогенность проектов правовых актов

Нормотворческие правоотношения на стадии антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов основаны на Федеральном законе², методике, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации³ и приказе МВД России⁴.

Антикоррупционная экспертиза — это процедура, позволяющая выявить некачественные и дефектные нормы права, которые создают условия государственным служащим для коррупционной составляющей. В этой связи проводится антикоррупционная экспертиза проек-

¹ Уманская В.П. Юридический эффект правовых актов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 19–23.

² Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 3609.

³ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СЗ РФ, 08.03.2010, № 10, ст. 1084.

⁴ Приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 (ред. от 07.09.2015) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» (вместе с «Положением об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России») // Российская газета, № 112, 18.05.2012.

тов правовых актов с целью выявления дефектов правовых актов, содержащих нормы права коррупционной направленности.

Антикоррупционная экспертиза проектов правовых актов МВД России основана на общих принципах, порядке проведения антикоррупционной экспертизы; организации независимой антикоррупционной экспертизы; порядка проведения антикоррупционной экспертизы.

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов являются:

1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;

3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее — органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Названные принципы закреплены законодательно и являются основой для проведения антикоррупционной экспертизы в органах государственной власти, органах исполнительной власти и в структурных подразделениях, принимающие, утверждающие правовые акты. На основе общих принципов антикоррупционной экспертизы принята Правительством Российской Федерации общая методика проведения антикоррупционной экспертизы и частная методика проведения антикоррупционной экспертизы в МВД России.

Общая методика проведения антикоррупционной экспертизы осуществляется по следующим коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

а) широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества — наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции — нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий — установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур — закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии — противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Частная методика проведения антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов разработана в МВД России и состоит из следующих процедур:

— порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России;

— организации независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

— порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов МВД России.

Названные процедуры имеют внутреннее логическое строение, так, порядок проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России состоит из субъектов, которые наделены процессуальными полномочиями на проведение антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов.

Субъектом антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов и проектов правовых актов выступает от МВД России — это Договорно-правовой департамент МВД России и его должностные лица, которые в соответствии с утвержденными принципами и методикой проводят обязательно антикоррупционную экспертизу следующих проектов правовых актов:

— нормативные правовые акты МВД России;

— проекты нормативных правовых актов МВД России.

Подготавливаемые в системе МВД России проекты:

— федеральных законов;

— указов Президента Российской Федерации;

— постановлений Правительства Российской Федерации.

— поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов.

Организация независимой антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов состоит в том, что МВД России организовало на основании норм права в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сайт regulation.gov.ru, на котором размещаются проекты федеральных законов, проекты указов Президента Российской Федерации, проекты постановлений Правительства Российской Федерации, подготавливаемые МВД России, а также проекты нормативных правовых актов МВД России, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций и имеющие межведомственный характер, за исключением проектов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат независимой антикоррупционной экспертизе¹.

В информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» размещена информация МВД России о проведении независимой антикоррупционной экспертизы за период с «01» января 2015 г. по «31» декабря 2015 г. и с «01» января 2016 г. по «30» июня 2016 г.

В 2015 году направлено на независимую антикоррупционную экспертизу 13 проектов правовых актов МВД России, из них:

- проектов федерального закона — 2;
- проектов постановлений Правительства Российской Федерации — 3;
- проекты приказов МВД России — 8.

Коррупциогенные факторы, которые были выявлены в ходе независимой антикоррупционной экспертизы.

По проекту федерального закона — 1.

Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям (подпункт «а» пункта 4 Методики).

По проекту федерального закона — 2.

Широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков принятия решения (их должностных лиц) (подпункт «а» пункта 3 Методики).

Определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их

¹ Официальный сайт МВД России. Независимая экспертиза нормативных правовых актов. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 22.01.2017).

должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (подпункт «б» пункта 3 Методики).

Юрико-лингвистическая неопределенность — употребление категорий оценочного характера (подпункт «в» пункта 4 Методики).

По проекту постановления Правительства Российской Федерации — 1.

Коррупциогенные факторы не выявлены.

По проекту постановления Правительства Российской Федерации — 2.

Широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность условий и оснований принятия решения (подпункт «а» пункта 3 Методики).

По проекту постановления Правительства Российской Федерации — 3.

Широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность условий и оснований принятия решения (подпункт «а» пункта 3 Методики).

По проекту приказа МВД России — 1.

Коррупциогенные факторы не выявлены.

По проекту приказа МВД России — 2.

Определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (подпункт «б» пункта 3 Методики).

Выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) (подпункт «в» пункта 3 Методики).

Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества — наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт (подпункт «г» пункта 3 Методики).

Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий — установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона (подпункт «е» пункта 3 Методики).

Отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «ж» пункта 3 Методики).

Нормативные коллизии — противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае (подпункт «и» пункта 3 Методики)

По проекту приказа МВД России — 3.

Коррупциогенные факторы не выявлены.

По проекту приказа МВД России — 4.

Широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения (подпункт «а» пункта 3 Методики).

Юридиколо-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт «в» пункта 4 Методики).

По проекту приказа МВД России — 5.

Выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) (подпункт «в» пункта 3 Методики).

Определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (подпункт «б» пункта 3 Методики).

По проекту приказа МВД России — 6.

Широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий и оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «а» пункта 3 Методики).

Определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их

должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (подпункт «б» пункта 3 Методики).

Отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «ж» пункта 3 Методики).

Юридиколо-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт «в» пункта 4 Методики)

По проекту приказа МВД России — 7.

Коррупциогенные факторы не выявлены.

По проекту приказа МВД России — 7.

Коррупциогенные факторы не выявлены.

В 2016 году направлено на независимую антикоррупционную экспертизу проекта правовых актов МВД России, из них:

— проектов федерального закона — 2;

— проекты приказов МВД России — 2.

Коррупциогенные факторы, которые были выявлены в ходе независимой антикоррупционной экспертизы.

По проекту федерального закона — 1.

Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права.

Установление трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям

По проекту федерального закона — 2.

В проекте федерального закона выявлены коррупциогенные факторы:

1. В соответствии с положением абзаца второго Примечания статьи 20.31 проекта федерального закона «нахождение в месте проведения официального спортивного соревнования в состоянии опьянения, оскорбляющим человеческое достоинство и общественную нравственность» признается грубым нарушением правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований.

Коррупциогенный фактор 1: проект федерального закона содержит нормативные коллизии — противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном

случае для правоприменителя установлены необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (подпункт «и» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы).

2. В соответствии с положением абзаца третьего Примечания статьи 20.31 проекта федерального закона «оскорбление других лиц (в том числе с использованием баннеров, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации) и совершение иных действий, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию либо направленных на возбуждение ненависти или вражды, а также на унижение достоинства человека или группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии...» признается грубым нарушением правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований.

Коррупциогенный фактор 2: проект федерального закона содержит нормативные коллизии — противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае для правоприменителя установлены необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (подпункт «и» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы).

3. В общем, для вышеуказанных положений проекта федерального закона (абзацы второй и третий Примечания), следует учитывать то, что норма-определение Особенной части КоАП Российской Федерации (примечание-дефиниция) должна обладать такой неотъемлемой характеристикой, как строгая формализация, исключающая возможность неоднозначного толкования. Иначе, данное положение не будет вносить ясность в административно-правовое предписание, а наоборот, сформирует поле для возможного неоднозначного применения. При наличии заложенной изначально коллизии правовых норм, правоприменитель должен будет принимать решение по критерию специализации правовой нормы, включая определение «места» и установление статуса «официального спортивного соревнования».

В соответствии с частью I статьи 4.4 КоАП Российской Федерации при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение. В соответствии с частью 2 статьи 4.4

КоАП Российской Федерации при совершении лицом одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) КоАП Российской Федерации и рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу, административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.21 Российской Федерации осуществляется органами внутренних дел (полицией) (часть 1 статьи 23.3 КоАП РФ), в исключительном случае, — мировыми судьями (часть 2 статьи 23.1 КоАП РФ).

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.61 КоАП Российской Федерации осуществляется только мировыми судьями (часть 1 статьи 23.1 КоАП РФ).

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.31 КоАП Российской Федерации подведомственно судьям районных судов (часть 1,3 статьи 23.1 КоАП РФ).

При совершении лицами действий, изначально квалифицируемых как административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.61 и/или 20.21 КоАП Российской Федерации, но совершенных в «месте проведения официальных спортивных соревнований» влечет дополнительную административно-правовую квалификацию действий лица по статье 20.31 КоАП Российской Федерации. Иные решения должностных лиц, оформляющих протоколы об административном правонарушении, например, выбор, в условиях конкуренции правовых норм, одной статьи КоАП Российской Федерации перед другой, по своему усмотрению — КоАП Российской Федерации не предусмотрен и недопустим.

Коррупциогенные факторы 3: проект федерального закона допускает:

3.1. Определение компетенции по формуле «вправе» — дипозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций для правоприменителя установлены необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (подпункт «б» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы);

3.2. Выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) для правоприменителя установлены необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

Организация и процедура проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов МВД России проводится по результату мониторинга правоприменения. Как отметили коллектив авторов в научно-практическом пособии, что коррупционные проявления чаще всего проявляются в области нормотворчества, нормотворческих правоотношений и правоприменительной практики¹.

Итак, отступление от общих правил при издании проекта правового акта, нарушение его предписаний, корыстное истолкование норм права и использование норм права в собственную пользу создает условие для коррупции.

Коррупция начинает свой путь с проекта правового акта и следует до финиша с ним. Однако правовые акты возмездно препятствуют коррупции и способствуют ее преодолению, если субъекты антикоррупционной экспертизы следуют методике и в обязательном порядке проводят антикоррупционную экспертизу по рекомендованным проектам правовых актов.

3.7. Нормотворческие правоотношения стадии опубликования правового акта

Правовым основанием нормотворческих правоотношений на стадии опубликования правовых актов МВД России является п. 17 постановления Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 30.01.2015) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»², а также приказы Министерства юстиции Российской Федерации и приказы МВД России.

п 17. постановления Правительства Российской Федерации гласит, что в течение суток после государственной регистрации подлин-

¹ Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / И. С. Власов, А. А. Колесник, Т. О. Кошаева и др.; отв. ред. В. Н. Найденко, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2010. 176 с.

² СЗ РФ, 18.08.1997, № 33, ст. 3895.

ник нормативного правового акта с присвоенным ему регистрационным номером направляется Министерством юстиции Российской Федерации в федеральный орган исполнительной власти, представивший акт на государственную регистрацию.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Копии нормативных правовых актов, подлежащих официальному опубликованию, в течение дня после государственной регистрации направляются Министерством юстиции Российской Федерации в федеральное государственное бюджетное учреждение «Редакция “Российской газеты”», в Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти государственного учреждения — издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, в федеральное государственное унитарное предприятие «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации и в федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации». При опубликовании и рассылке нормативного правового акта указание на номер и дату его государственной регистрации является обязательным.

— приказ Министерства юстиции Российской Федерации и МВД России: приказ Минюста РФ от 04.05.2007 № 88 (ред. от 26.05.2009) «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹;

— приказ МВД России от 07.05.2008 № 405 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации»².

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 23. 04.06.2007.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 22. 02.06.2008.

Названные правовые акты закрепили задачи стадии опубликования правового акта.

Задача стадии — это опубликовать правовые акты МВД России в средствах массовой информации, довести правовой акт до исполнителя, используя современные способы информирования, установить срок ввода в действие правового акта и проинформировать правоприменителя о государственной воле.

Не реализовав задачу названной стадии, правовой акт МВД России не может официально вступить в законную силу, и не будет регулировать правоотношения, и не достигнет таких целей, которые поставлены разработчиками правового акта.

Полагаем, что задача стадии опубликования правовых актов является сложным институтом права. Сложность института заключается:

— во-первых, в Российской Федерации нет единого подхода к опубликованию правовых актов в средствах массовой информации. В настоящее время источником официального опубликования правовых актов является не только «Российская газета» или Собрание законодательства Российской Федерации, но и иные отраслевые источники;

— во-вторых, опубликование и вступление в силу правового акта — это не только его официальное обнародование в средствах массовой информации, это придание правовому акту юридическую силу, которая может быть как эффективной, так и не эффективной;

— в-третьих, стадия опубликования правовых актов за счет своей сложности и актуальности породила многочисленную дискуссию в юридической литературе по вопросам опубликования правовых актов.

Так, А. С. Пиголкин писал, что без официального опубликования нет нормативно-правового акта (правового акта)¹.

Б. В. Дрейшев отмечал, что стадия опубликования отличается от иных стадий, тем, что в ее задачу входит оповестить о принятом правовом акте управления².

Д. Н. Бахрах в книге действие норм права во времени определил следующие формы официального опубликования нормативных правовых актов:

¹ Пиголкин А. С. Официальное оглашение нормативных актов — самостоятельная стадия правотворческого процесса // Правоведение, 1976. № 6. С. 17.

² Дрейшев Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1978. С. 167.

- 1) в специальных межведомственных сборниках нормативных актов федеральных органов (Собрание законодательства Российской Федерации, Бюллетень нормативных актов);
- 2) в газетах;
- 3) ведомственных сборниках нормативных актов;
- 4) в сборниках нормативных актов субъектов Российской Федерации;
- 5) в сборниках нормативных актов муниципальных образований¹

Современные исследователи продолжили научную дискуссию о стадии опубликования нормативных правовых актов. Они отмечают иной подход к стадии опубликования правовых актов и определили ряд проблем при опубликовании нормативных правовых актов, которые, несомненно, касаются правовых актов МВД России.

А. В. Чернявский в научной статье отмечал, что под официальным опубликованием нормативных правовых актов можно выделить три основных подхода к соотношению понятий «обнародование» и «опубликование».

Сторонники первого подхода рассматривают опубликование нормативных правовых актов как составную часть их официального оглашения.

Сторонники второго подхода считают, что термины «опубликование» и «обнародование» являются дубликатом.

По мнению ученых, придерживающихся третьей точки зрения, опубликование и обнародование тесно связаны между собой, но не являются тождественными. В законодательстве России можно встретить подтверждение всем перечисленным выше научным позициям. Например, А. В. Чернявский, в научной статье определил проблемы официального опубликования нормативных правовых актов².

Автор В. А. Вайпан отметил, что государственная регистрация и опубликование нормативных правовых актов: противоречивость практики на основе неопределенности критериев³.

¹ Бахарх Д. Н. Действие норм права во времени. Теория законодательства, судебная практика. М., 2004. С. 60.

² Червяковский А.В. Проблемы официального опубликования нормативных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 17–20.

³ Вайпан В. А. Государственная регистрация и опубликование нормативных правовых актов: противоречивость практики на основе неопределенности критериев // Юрист. 2014. № 9. С. 4–11.

Названных точек зрения придерживаются многие авторы. Например, В. А. Вайпан пишет, что опубликование нормативных правовых актов основано на неопределенных критериях.

В. А. Вайпан поддерживает существующую научную позицию М. В. Никифорова, отметил в научной статье, что одной из ключевых причин выделяется то, что критерии отнесения актов к подлежащим государственной регистрации — не ясны и туманны. Имеется масса примеров, когда акты, которые подходили под критерии, в одном случае признавались Минюстом России не нуждающимися в регистрации, в другом — регистрировались, в третьем — получали отказ в регистрации¹.

М. В. Никифоров, в монографическом исследовании отмечает, что «государственной регистрации среди иных, по мнению Минюста России (п. 12 Разъяснений), подлежат нормативные правовые акты, устанавливающие правовой статус организаций, выполняющих в соответствии с законодательством Российской Федерации отдельные наиболее важные государственные функции. Какие именно функции относятся к их числу, как отличить функции по степени важности, как вычленив из общей массы функций отдельные — нигде не пояснено до сих пор. Аналогичным образом выглядят иные критерии отнесения актов к подлежащим государственной регистрации — неясно и туманно. Имеется масса примеров, когда акты, которые подходили под критерии, в одном случае признавались Минюстом России не нуждающимися в регистрации, в другом — регистрировались, в третьем — получали отказ в регистрации»².

В.Б. Исаков и другие ученые, выступают в поддержку развития системы электронного официального опубликования нормативных правовых актов³.

Теоретические суждения авторов повлияли на судебную практику. Верховный Суд Российской Федерации выработала свою правовую позицию на проблемы опубликования правовых актов и закрепила ее в постановлении пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Верховный Суд Российской Федерации сделал следующий вывод. Учитывая, что целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение возможности ознакомиться с

¹ Вайпан В. А. Указ. соч. С. 4–11.

² Никифоров М. В. Субъекты административного нормотворчества: Монография. Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2012. 208 с.

³ Официальное электронное опубликование: история, подходы, перспективы / под ред. В. Б. Исакова. М., 2012.

содержанием этого акта тем лицам, права и свободы которых он затрагивает, в исключительных случаях необходимо проверять, была ли обеспечена лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, возможность ознакомиться с его содержанием. Если такая возможность была обеспечена, порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования не в том печатном издании либо доведения его до сведения лиц в ином порядке¹.

Полагаем, что следует отметить то, что авторы выделили общие способы опубликования правовых актов:

- а) опубликование нормативного правового акта;
- б) размещение текста нормативного правового акта в электронных банках распространения правовой информации;
- в) рассылка нормативного правового акта;
- г) оглашение акта по телевидению и радиовещанию;
- д) передача акта по каналам связи².

Названы общие способы опубликования правовых актов. Общие способы опубликования правовых актов органов исполнительной власти.

Общие способы стадии опубликование правовых актов непосредственно влияют на опубликование правовых актов отраслевого характера, например, МВД России. МВД России также как иные органы исполнительной власти официально публикуют правовые акты в средствах массовой информации.

Т. Н. Москалькова, В. В. Черников в научно-практическом пособии утверждали, что опубликованию подлежат нормативные правовые акты МВД России прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации в установленном порядке, кроме актов и отдельных положений, содержащих государственную тайну или сведения конфиденциального характера.

Однако авторы учебно-практического пособия не сделали различие между юридическими терминами «опубликование» и «обнародование», на наш взгляд это синонимы и употреблять необходимо

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 1, январь, 2008.

² Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2010. С. 356, 367.

в едином смысле слова. Авторы учебно-практического пособия считают иначе, разделив два понятия, и сделав их самостоятельными терминами, и рассматривают их отдельно.

Процедура стадии опубликования правовых актов МВД России заключается в движении правового акта как объекта стадии до способа опубликования. Объектом стадии опубликования выступает принятый правовой акт МВД России. Должностное лицо МВД России приняло решение об опубликовании правового акта, одновременно принимает решение о способах опубликования. Способы опубликования, круг должностных лиц, подразделений которым должно быть доведено содержание правового акта, если этого требует условия его реализации.

Процедура стадии зависит от материальных либо процессуальных правоотношений. Материальные правоотношения стадии опубликования правового акта МВД России вытекает из определения правового положения субъектов, их правосубъектности, прав и обязанностей по занимаемой должности. Процессуальные правоотношения стадии опубликования правового акта МВД России определяют процедуру движения проекта правового акта от субъекта разработчика до субъекта опубликования. Поэтому названная процедура имеет отличие, например, процедура стадии опубликования, затрагивающая правовые акты, регулирующие права и свободы граждан, отличаются от процедуры регистрации правовых актов, регулирующие права и обязанности юридических лиц. И процедура стадии опубликования отличается от тех правовых актов, которые не подлежат регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации.

В МВД России имеются правовые акты, которые не подлежат регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официально не публикуются, например, приказ МВД России «О мерах их переработке нормативных правовых актов МВД России»¹.

Имеются случаи в МВД России, когда правовой акт МВД России официально зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации и опубликован в Российской газете, но приложение к правовому акту официально не публикуется, например, приказ МВД РФ от 28.03.1996 № 10 «Об утверждении нормативных правовых актов Системы сертификации продукции услуг в области пожарной без-

¹ Приказ МВД РФ от 11.04.2011 № 186 «О мерах по переработке нормативных правовых актов МВД России».

опасности» (зарегистрировано в Минюсте РФ 09.04.1996 № 1061), но приложение № 3 к приказу не опубликовано¹.

Опубликование правовых актов МВД России обеспечивается посредством различных средств, таких как: интернет, печать, рассылка по адресату. Наряду с различными средствами существует и официальная публикация правовых актов МВД России. К ним относятся: «Редакция “Российской газеты”», в Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти государственного учреждения — издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, в федеральное государственное унитарное предприятие «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации и в федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Правовые акты МВД России, признанные Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации, подлежат опубликованию в газете «Щит и меч», «Вестник МВД России», которая является источником официального опубликования (за исключением нормативных правовых актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера)².

В зависимости от способа оповещения исполнителей о принятом правовом акте осуществляются различные правоотношения названной стадии. При опубликовании правового акта в специальном издании МВД России такие правоотношения складываются между ГУ «Объединенная редакция МВД России» и правовым департаментом Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В МВД России периодически издаются сборники правовых актов МВД России, которые не нуждаются в государственной регистрации.

¹ Российские вести. № 104. 06.06.1996 (опубликован без Приложения 3 к Приказу).

² Приказ МВД РФ от 07.05.2008 № 405 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 22, 02.06.2008.

Тексты правовых актов МВД России могут издаваться и в других изданиях либо опубликованных в иных изданиях, которые не названы выше.

Размещение текста правового акта в электронных банках распространение правовой информации. К числу электронных баз данных органы внутренних дел используют «Консультант плюс», «Гарант», «Кодекс». Правовые акты МВД России, имеющие ограниченный доступ к пользованию, гриф «секретности», размещаются в автоматизированной информационно-поисковой системе (АИПС) «Юридическое консультирование».

Правовые акты МВД России могут быть доведены до органов, подразделений, структурных подразделений путем его рассылки. Рассылка правового акта МВД России осуществляется по подразделениям, как правило, в соответствии с приказом «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России». Рассылку осуществляет отдел делопроизводства по разнарядке, составляемой подразделением, являющимся головным разработчиком. В обязательном порядке один экземпляр правового акта направляется в правовое подразделение для систематизированного учета.

Оглашение правового акта МВД России по телевидению и радиовещанию осуществляется должностными лицами МВД России по различным каналам связи федерального уровня, регионального уровня, органов местного самоуправления, а также по каналам телевидения и радиовещания в коммерческой сфере.

Передача правового акта МВД России по каналам связи «Интернет» либо по локальным каналам связи. В настоящее время широко используется канал связи Интернет. Структурно канал связи Интернет состоит из рубрики правовое информирование, включает в себя новости законодательства, документы, мониторинг правоприменения, правовая помощь несовершеннолетним, обжалование нормативных правовых актов, решений, действий МВД России.

Таким образом, в целом разделяя данную позицию, хотелось бы высказать ряд предложений по развитию системы официального опубликования правовых актов МВД России.

На наш взгляд, во-первых, требуется принятие федерального закона, который бы регламентировал порядок официального опубликования нормативных правовых актов, правовых актов. Чтобы разработать такой законопроект, необходимо проанализировать состояние

официального опубликования нормативных правовых актов и правовых актов, предложить соответствующую модель.

Во-вторых, в проекте федерального закона исключить нормы права, имеющие двух смысловое толкование «опубликование» или «обнародование»;

В третьих, для органов исполнительной власти и МВД России на основании федерального закона разработать единую систему опубликования правовых актов в целях их дальнейшего использования в правоприменительной практике.

3.8. Нормотворческие правоотношения стадии вступления правового акта в законную силу

Под нормотворческими правоотношениями стадии вступления в законную силу правового акта следует понимать помещение полнотекстового правового акта МВД России в специальное официальное издание, признанное официальным действующим законодательством. Действующие нормы права определили процедуру и порядок вступления правового акта в законную силу.

Правовые акты МВД России вступают в законную силу в соответствии с ч.3. ст.35 Конституции Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации¹ и приказами МВД России:

— приказ МВД РФ от 20.10.2011 № 1090 «Вопросы информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России»²,

— приказ МВД РФ от 07.05.2008 № 405 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации»³;

¹ п.17 Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 27.08.2015) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ, 18.08.1997, № 33, ст. 3895.

² Документ опубликован не был.

³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 22, 02.06.2008.

— приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 (ред. от 01.01.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России»¹.

Приказы МВД России не только регулируют правоотношения, но и закрепили правоотношения стадии вступления в законную силу правового акта.

Приказы МВД России регулируют:

1) официальное вступление правового акта в законную силу сопровождается созданием условий о признании правового акта официально опубликованным;

2) помещение текста правового акта в общедоступном издании только тогда имеет статус официального опубликования, когда это издание законодательно определено в качестве источника официального опубликования для данного вида правового акта.

3) правовой акт должен быть опубликован в официальном издании полностью.

Правоотношения стадии вступления в законную силу правового актов, определяются:

1) сроками возникновения правоотношений и вступления правовых актов МВД России в законную силу;

2) регистрацией правового акта МВД России в Министерстве юстиции Российской Федерации.

3) помещением правового акта в официальное издание для МВД России.

Нормотворческие правоотношения стадии вступления в законную силу правового акта, как и иные стадии, состоит из процедур это:

— **процедура срока вступления в законную силу правового акта;**

— **процедура государственной регистрации правового акта;**

— **процедура официального опубликования правового акта.**

Срок — это время в течение которого правовой акт МВД России вступает в законную силу. Сроки — это юридические факты, с которыми связаны возникновение или прекращение нормотворческих правоотношений.

Срок вступления правового акта МВД России в законную силу необходим в целях возникновения иных правоотношений; завершение нормотворческого процесса; ознакомление исполнителей с со-

¹ Первоначальный текст документа также опубликован не был.

держанием в нем правовым нормам, требующее определенного времени; проведение информационной работы по изучению, разъяснению положений глав, разделов, статей, пунктов, подпунктов, отдельных абзацев, предложений, приложений правового акта. Следовательно, между должностными лицами нормотворчества МВД России и структурными подразделениями МВД России возникают нормотворческие правоотношения по обеспечению порядка введения правового акта в действие.

Сроки могут указываться, а могут отсутствовать при введении правового акта в действие. Правовой акт, вступает в законную силу с момента его подписания или как закреплено в указе Президента Российской Федерации от 10.08.2011 № 1060 (ред. от 01.07.2014) «Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»¹ устанавливается, чтобы МВД России соблюдало сроки. Акты (приказы, распоряжения и другие акты МВД России), сведения о внесении в них изменений, признания их утратившими силу, административные регламенты, утвержденные МВД России, тексты актов и сведения о них размещаются в течение пяти рабочих дней со дня их государственной регистрации.

Проекты федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, разрабатываемые МВД России, проекты концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов нормативных правовых актов МВД России, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан, а также устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, вступают в законную силу после проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Проекты федеральных законов, проекты указов Президента Российской Федерации, проекты постановлений Правительства Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации — разработчики проектов нормативных правовых актов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации в соответствии с пунктом 57 Ре-

¹ СР РФ. 15.08.2011. № 33. Ст. 4903.

гламента Правительства, размещают эти проекты на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Проекты федеральных законов, проекты указов Президента Российской Федерации, проекты постановлений Правительства Российской Федерации размещаются на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не менее чем на 7 дней¹.

Содержание стадии зависит от сроков и характера правового акта. В некоторых случаях правовые акты МВД России вступают в законную силу не сразу, а по частям. Например, п.1. приказа МВД России «Об утверждении Инструкции о порядке ведения систематизированного учета правовых актов и классификатора систематизированной картотеки правовых актов в системе МВД России» устанавливает, «ввести в действие с 01.01.2004 г», но сам правовой акт был подписан 2013 году².

Правовые акты МВД России вступают в законную силу с момента их регистрации. Так, нормативные правовые акты МВД России, за исключением нормативных правовых актов, направленных в установленном порядке на государственную регистрацию в Минюст России, вступают в силу с момента их официальной регистрации в ДДО МВД России, если в самом нормативном правовом акте МВД России не указан иной срок³.

¹ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СЗ РФ, 08.03.2010, № 10, ст. 1084.

² Приказ МВД РФ от 20.10.2011 № 1090 «Вопросы информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России» // Документ опубликован не был.

³ П. 203 Приказа МВД России от 27.06.2003 № 484 (ред. от 26.03.2013) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // Документ опубликован не был.

Если в приказе указан срок введения а действие, то нет необходимости проводить различные рода мероприятия по эффективному осуществлению правового акта.

Итак, сроки стадии вступления в законную силу правового акта могут быть самыми разными. Они зависят от самых разнообразных юридических факторов, условий, содержания. Но срок вступления в законную силу правового акта МВД России остается основанием возникновения нормотворческих правоотношений для регистрации правового акта МВД России в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Государственная регистрация правовых актов МВД России состоит из следующей процедуры:

— должностное лицо, выполняя непосредственно права и обязанности в области нормотворчества, направляет правовой акт на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации. Министерство юстиции Российской Федерации разработало процедурный регламент по разъяснению органам исполнительной власти и их должностным лицам процедуру государственной регистрации правового акта¹.

Регистрация правового акта МВД России представляет собой административную процедуру по занесению правового акта в Государственный реестр². Государственный реестр включает следующие процедуры:

- правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;
- антикоррупционную экспертизу этого акта;
- принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;
- присвоение регистрационного номера;
- занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

¹ Приказ Минюста РФ от 04.05.2007 № 88 (ред. от 26.05.2009) «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 23, 04.06.2007.

² П. 10–19 Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 21.03.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Общие процедуры регистрации правовых актов органов исполнительной власти не усложнили процедуру регистрации правовых актов МВД России.

Однако в МВД России имеются правовые акты, которые подлежат обязательной регистрации и имеются правовые акты, которые признаны Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающиеся в государственной регистрации.

Правовые акты МВД России, затрагивающие права:

а) содержащие правовые нормы:

— гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства;

— гарантии их осуществления, закрепленные в Конституции Российской Федерации и иных законодательных актах Российской Федерации;

— механизм реализации прав, свобод и обязанностей;

б) устанавливающие правовой статус организаций — типовые, примерные положения (уставы) об органах (например, территориальных), организациях, подведомственных соответствующим федеральным органам исполнительной власти, а также устанавливающие правовой статус организаций, выполняющих в соответствии с законодательством Российской Федерации отдельные наиболее важные государственные функции;

в) имеющие межведомственный характер, то есть содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему федерального органа исполнительной власти, утвердившего (двух или более федеральных органов исполнительной власти, совместно утвердивших) нормативный правовой акт.

При этом на государственную регистрацию направляются нормативные правовые акты, обладающие как одним из вышеуказанных признаков, так и несколькими.

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты независимо от срока их действия (постоянно действующие, временные (принятые на определенный срок), в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Нормативные правовые акты Министерства внутренних дел Российской Федерации, признанные Министерством юстиции Россий-

ской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации, подлежат опубликованию в газете «Щит и меч», которая является источником официального опубликования (за исключением нормативных правовых актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера)». Они «вступают в силу с момента их подписания (утверждения), если самими нормативными правовыми актами не установлен иной срок или порядок вступления в силу»¹.

Не подлежат представлению на государственную регистрацию:

а) индивидуальные правовые акты;

— персонального характера (о назначении или освобождении от должности, о поощрении или наложении взыскания и т. п.);

— действие которых исчерпывается однократным применением;

— срок действия которых истек;

— оперативно-распорядительного характера (разовые поручения);

б) акты, которыми решения вышестоящих государственных органов доводятся до сведения органов и организаций системы федерального органа исполнительной власти;

в) акты, направленные на организацию исполнения решений вышестоящих органов или собственных решений федеральных органов исполнительной власти и не содержащие новых правовых норм;

г) технические акты (ГОСТы, СНИПы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т. п.), если они не содержат нормативных предписаний;

д) акты рекомендательного характера².

По общему правилу нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера), не прошедшие государ-

¹ Абз.1, 2, п. 1. Приказа МВД РФ от 07.05.2008 № 405 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 22, 02.06.2008.

² П. 15 Приказа Минюста РФ от 04.05.2007 № 88 (ред. от 26.05.2009) «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 23, 04.06.2007.

ственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу. Они не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На них нельзя ссылаться при разрешении споров¹.

Нормативный правовой акт, признанный Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит размещению (опубликованию) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)².

Федеральное казенное управление «Объединенная редакция МВД России» наделено процедурой официального опубликования правовых актов МВД России³.

Процедура официального опубликования правовых актов МВД России включает организацию подготовки и размещение в электронных и печатных ведомственных СМИ, на официальном сайте МВД России в сети Интернет материалов о результатах деятельности МВД России в области нормотворческой деятельности МВД России.

В сети Интернет размещаются:

— акты, приказы, распоряжения и другие акты МВД России; сведения о внесении в них изменений, признании их утративших силу, о государственной регистрации этих актов;

— административные регламенты, утвержденные МВД России; проекты федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, разрабатываемые МВД России;

— проекты концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов;

¹ П Указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, 27.05.1996, № 22, ст. 2663.

² П. 17 постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

³ Приказ МВД России от 06.09.2011 № 995 (ред. от 02.10.2012) «О совершенствовании деятельности подразделений информации и общественных связей, пресс-служб органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России» // В данном виде документ опубликован не был.

— проекты правовых актов МВД России, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан, а также устанавливающих правовой статус организаций имеющих межведомственный характер;

— сведения о признании судом недействующим правовой акт МВД России; судебный и нормативный порядок обжалования правовых актов МВД России, поддерживается решений, действий (бездействия) МВД России, актуальном состоянии его территориальных органов и их должностных лиц.

Правовые акты МВД России опубликуются в системе ведомственного правового информирования. Выпускаются «Вестник МВД России», «Бюллетень текущего законодательства», ежемесячная «Экспресс-информация», «Российская газета» и газета «Щит и меч»¹.

При опубликовании и рассылке правового акта МВД России указание на номер и дату государственной регистрации является обязательным.

В исключительных случаях приложения к правовым актам МВД России, содержащие таблицы, графики, карты, схемы (носящие вспомогательный или дополнительный характер), по согласованию МВД России с Минюстом Российской Федерации могут не публиковаться, но с обязательным указанием в печати, какое приложение не приводится.

Правовой акт МВД России, признанный Минюстом России не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию в порядке, определяемом МВД России. При этом порядок вступления данного акта в силу также определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим правовой акт.

После опубликования правового акта МВД России, признанного не нуждающимся в государственной регистрации, федеральный орган исполнительной власти информирует Министерство юстиции об источнике опубликования (наименование издания, его номер и дата). Один экземпляр данного издания направляется в Минюст России

Изменения и дополнения в нормативные правовые акты, прошедшие государственную регистрацию (независимо от того, содержат они правовые нормы или нет), а также правовые акты о признании зарегистрированных правовых актов, утратившими силу (отмене) подлежат регистрации в порядке,

¹ Приказ МВД РФ от 13.09.1999 N 693 «Об объявлении решения Коллегии МВД России от 31 августа 1999 г. № 6 км/1» (вместе с «Концепцией совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации») // Документ опубликован не был.

МВД России направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования.

При нарушении указанных требований правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут. В случае обнаружения несоответствия действующего правового акта, а также правового акта, содержащего правовые нормы и не прошедшего государственную регистрацию, Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ Минюст России представляет в Правительство РФ предложение об отмене или приостановлении действия такого акта с обоснованием и проектом соответствующего распоряжения.

При нарушении указанных требований правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут. Названная юридическая позиция обосновано обсуждается в юридической литературе разными авторами¹.

Вступление правового акта МВД России в законную силу, состоит в практической реализации государственной воли, содержащиеся в правовом акте МВД России, субъектами регулируемых правовым актом отношений. Данный момент является юридическим фактом окончания нормотворческого процесса и возникновения другого процесса правореализационного характера. До этого момента осуществлялся процесс нормотворчества.

Стадия вступления правового акта в законную силу выступает тем переходным этапом от установления норм права до этапа их реализации в рамках процесса управления. На протяжении всего периода на стадии проводятся мероприятия двойного характера.

Во-первых, нормотворческий орган МВД России обеспечивает мероприятия по правильному восприятию норм права.

Во-вторых, нормотворческий орган одновременно проводит работу по применению правового акта в практике деятельности структурных подразделений МВД России.

В-третьих, правовой акт МВД России с момента вступления в законную силу регулирует те правоотношения, для которых он создан.

¹ Лещина Э. Л., Магденко А. Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. 310 с.; Ноздрачев А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. С. 7–47; № 11. С. 7–36.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Монографическое исследование в области нормотворческих правоотношений в МВД России направлено на выработку научно-обоснованных и практических аспектов в области нормотворческих правоотношений. Исследование нормотворческих правоотношений в МВД России позволяет их совершенствования:

Во-первых, правовое регулирование нормотворческих правоотношений МВД России, которые складываются с конституционных норм права, норм права, закрепленных в указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, приказах МВД России. Поэтому требуется систематизация норм права и придать им определенную форму в виде проекта федерального закона, который бы регламентировал порядок издания, официального опубликования нормативных правовых актов и правовых актов. Разработка законопроекта необходима, чтобы проанализировать состояние официально опубликованных нормативных правовых актов и правовых актов, предложить соответствующую модель. В проекте федерального закона исключить нормы права, имеющие двух смысловое толкование, например, «опубликование» или «обнародование» и другие. Для органов исполнительной власти и МВД России на основании федерального закона разработать единую правовую систему издания опубликования правовых актов в целях их дальнейшего использования в правоприменительной практике органов исполнительной власти;

Во-вторых, эффективность норм права, регулирующие нормотворческие правоотношения требуют максимального подхода в выработке материального и процессуального правового механизма для дальнейшего оформления их в правовую форму;

В-третьих, материальные и процессуальные нормы права оформлены в правовую форму, наделяют субъекты нормотворческих правоотношений полномочиями по разработке, принятию правовых актов МВД России;

В-четвертых, результат мониторинга правоприменения, нормотворческих правоотношений осуществленного в системе МВД России с 2011 года по настоящее время направлен на совершенствование правовых актов, регулирующих правоотношения при выполнении сотрудниками органов внутренних дел задач, функций и полномочий по охране общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. А также мониторинга правоприменения в системе МВД

России позволяет выявить некачественные и дефектные нормы права, создающие условия для коррупции и корыстных возможностей сотрудников органов внутренних дел;

В-пятых, субъекты нормотворческих правоотношений МВД России являются граждане, государственные служащие, руководители МВД России, должностные лица МВД России, специалисты, наделенные, правосубъектностью и выполняющие функции и полномочия в области нормотворческих правоотношений;

В-шестых, взаимосвязь материальных и процессуальных нормотворческих правоотношений дополняется зависимостью, взаимообусловленностью объектов воздействия. На тот или иной объект материального правоотношения не будет оказано определенное воздействие в целях изменения его качества, если само материальное правоотношения не получает воздействие со стороны процессуального правоотношения. Обеспечение нормальной взаимосвязи нормотворческих правоотношений и необходимого воздействия на их объекты.

В-седьмых, комплексный использования всех названных элементов классификации нормотворческих правоотношений, что позволяет выбирать наилучший вариант проекта правовых актов МВД России, принимать управленческие решения и юридические действия, которые соизмеряются уровнем и темпами экономического, социального и политического развития в ближайшей и отдаленной перспективе в органах внутренних дел;

В-восьмых, управленческое решение по принятию правового акта МВД России реализуется в семи стадиях нормотворческого процесса: 1) стадия необходимости издания проекта правового акта МВД России; 2) стадия подготовки и разработки текста проекта правового акта; 3) стадия обсуждения проекта правового акта; 4) стадия внесения изменений и дополнений в проект правового акта; 5) стадия принятия решения по проекту правового акта; 6) Независимая экспертиза на коррупциогенность; 7) стадия опубликования и обнародование проекта правового акта; 8) стадия вступления в законную силу правового акта.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 22.12.1997. № 51. Ст. 5712.
3. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ, 04.06.2001. № 23. Ст. 2277.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СЗ РФ. 09.03.2015. № 10. Ст. 1391.
7. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 04.07.2016) «О полиции» // СЗ РФ, 14.02.2011, № 7. Ст. 900.
8. Федеральный закон от 30.12.2012 № 283-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7608.
9. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 03.07.2016 с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 05.12.2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.
10. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СЗ РФ. 07.04.2014. № 14. Ст. 1536.
11. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2060.
12. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов

и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.

13. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

14. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 (ред. от 07.12.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. № 11. 15.03.2004. Ст. 945.

15. Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004 г. № 30. Ст. 3149 (окончание действия документа — 28.02.2011.).

16. Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2004 № 1082 (ред. от 07.21.2016) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ РФ, 23.08.2004, № 34. Ст. 3538.

17. Указ Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 868 (ред. от 23.09.2016) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 12.07.2004. № 28. Ст. 2882;

18. Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 250 (ред. от 07.12.2016) «Вопросы организации полиции» // СЗ РФ. 07.03.2011. № 10. Ст. 1336.

19. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации») // СЗ РФ. 23.05.2011. № 21. Ст. 2930.

20. Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 (ред. от 21.12.2016) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.02.2015) // СЗ РФ. 07.03.2011. № 10. Ст. 1334.

21. Указа Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 249 (ред. от 20.01.2015) «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. В силу с 05.02.2015) // СЗ РФ. 07.03.2011. № 10. Ст. 1335 (окончание действия документа — 20.12.2016.).

22. Распоряжение Администрации Президента Российской Федерации от 15.01.1997 № 102 «Правила оформления документов в Администрации Президента Российской Федерации».

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 15.10.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 18.08.1997. № 33. Ст. 3895.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 № 260 (ред. от 28.01.2017) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 07.06.2004. № 23. Ст. 2313.

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 24.11.2008. № 47. Ст. 5489.

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СЗ РФ. 08.03.2010. № 10. Ст. 1084.

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 29.08.2011. № 35. Ст. 5081.

28. Приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 (ред. от 28.12.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // Текст приказа официально опубликован не был.

29. Приказ МВД России от 20 сентября 2006 г. № 742 «О проведении независимой экспертизы административных регламентов МВД России» // Текст приказа официально опубликован не был (документ утратил силу в связи с изданием Приказа МВД России от 22.03.2013 № 157).

30. Приказ МВД России от 05.01.2007 № 6 (ред. от 26.08.2015) «Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России» // Текст приказа официально опубликован не был.

31. Приказ МВД России от 07.05.2008 № 405 (вступил в силу с 11.06.2008) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 22. 02.06.2008 (окончание действия документа — 26.01.2017.).

32. Приказ МВД России от 20.10.2011 № 1090 «Вопросы информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России» // Документ опубликован не был.

33. Приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 (ред. от 07.09.2015) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» (вместе с «Положением об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // Российская газета. № 112. 18.05.2012.

34. Приказ МВД России от 18.06.2012 № 589 (ред. от 23.09.2015) «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью в Российской Федерации» // Российская газета. № 192. 22.08.2012.

35. Приказ МВД России от 18.03.2013 № 141 (ред. от 05.05.2014) «Об утверждении Порядка организации оказания медицинской помощи задержанным лицам в территориальных органах МВД России» // Российская газета. № 127. 14.06.2013.

36. Приказ МВД России от 17.10.2013 № 850 (ред. от 07.11.2016) «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 12.11.2013 № 30359) // Российская газета. № 262. 21.11.2013.

37. Приказ МЧС РФ и МВД России от 22 января 2004 г. № 77/АС-3-06/36 «Об объявлении Соглашения о взаимодействии МВД России и МЧС России».

38. Приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 (ред. от 26.05.2009) «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 23, 04.06.2007.

39. Приказ Генеральной прокуратуры РФ, ФСБ РФ, МВД РФ, МЧС РФ и ГТК РФ от 4 апреля 2003 г. № 16/226/219/БГ-3-06/166/370 «Об утверждении Порядка взаимодействия налоговых и правоохранительных органов по противодействию неправомерному возмещению налога на добавленную стоимость из федерального бюджета в отношении товаров, вывозимых за пределы таможенной территории Российской Федерации». Документ утратил силу в связи с изданием Приказа Генпрокуратуры России, МВД России, ФСБ РФ, ФТС России, ФНС России от 10.10.2012 № 343/930/505/2043/ММВ-7-2/696@.

40. Приказ Генпрокуратуры РФ № 32, МВД России № 199, ФСБ РФ № 73, ДНП РФ № 278 от 22.05.1995 «Об утверждении Положения о совместных следственно-оперативных группах (бригадах) органов прокуратуры, внутренних дел, безопасности и налоговой полиции для пресечения и расследования деятельности организованных преступных групп» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Том 1. М., 2004. Документ утратил силу в связи с изданием Приказа Генпрокуратуры РФ № 391, МВД России № 1166, ФСБ РФ № 669 от 23.11.2011.

41. Письмо Минприроды России от 31.12.2015 № 04-16-28/33488 «Об устранении недостатков, выявленных Счетной палатой Российской Федерации».

42. Представление Счетной палаты РФ от 17.07.2014 № ПР 13-199/13-02. Документ опубликован не был.

43. Постановление Госстандарта РФ от 03.03.2003 № 65-ст «О принятии и введении в действие государственного стандарта Российской Федерации» (вместе с ГОСТ Р 6.30-2003 «Государственный стандарт Российской Федерации. Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов») // М., ИПК Издательство стандартов, 2003.

Судебная практика Верховного Суда Российской Федерации

1. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 № 2 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. № 4. Апрель, 2009. Документ утратил силу в связи с изданием Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2016 № 36.

2. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. № 11. Ноябрь, 2016.

Диссертации и авторефераты

1. Арзамасов Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации: дис. д-ра юрид. наук. М., 2004. — 364 с.

2. Демченко Н. В. Индивидуальные административно-охранительные акты: автореферат дис. канд. юрид. наук. СПб., 2008. — 31 с.

3. Дудин А. И. Объект правоотношения как самостоятельная правовая категория: автореферат дис. кан. юрид. наук. Саратов, 1970.

Учебная и научная литература

1. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров /под ред. Л. Л. Попова. М.: РГ-Пресс, 2016. — 568 с.

2. Административное право: учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. М.: ДГСК МВД России, 2011. — 536 с.

3. Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России: учебник для юридических вузов и факультетов. Первая часть. М.: Зерцало-М., 2009. — 528 с.

4. Административное право / под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. М., 2001. — 255 с.

5. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. М. — 153 с.

6. Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: Норма, 2000. — 640 с.

7. Башно С. В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 51–60.

8. Бруно Л. Свобода и закон / пер. с англ. В. Кошкина. М.: ИРИСЭН, 2008. — 308 с.
9. Дрейшев Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1978. — 175 с.
10. Иванов В. Н. Основы социального управления. М., 2001.
11. Ильин А. В. Оптимизация правотворческой деятельности в современной России (вопросы теории и практики). СПб., 2005.
12. Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М.: Юридическая литература, 1976. — 306 с.
13. Козлов Ю. М. Административное право. М.: Юрист, 1999. — 320 с.
14. Козырин А. Н., Глушко Е. К. Министерства и ведомства: учебное пособие. М., 2008. С. 75–76.
15. Конин Н. М. Административное право России. М.: Проспект, 2006. — 448 с.
16. Кубатаев М. Г. Правотворческая деятельности Президента Российской Федерации // Юрист. 2000. № 5. С. 2–5.
17. Куртяк И. В. Нормотворческая деятельность МВД России: монография. М.: Юнити-Дана, 2008. — 128 с.
18. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. — 280 с.
19. Лещина Э. Л., Магденко А. Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. — 310 с.
20. Лопатин В. Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России // Журнал российского права. 2004. № 5. С. 3–4.
21. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М.: Норма, 2003. — 240 с.
22. Лызлов Д. Н., Картухин В. Ю. Юридическая техника: учебное пособие. Владимир, 2009. С. 27–74.
23. Любимов Н. А. Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: конспект лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Московского ун-та геодезии и картографии, 2009. — 94 с.
24. Любимов Н. А. Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики. М.: Московский университет, 2009. — 155 с.

25. Марченко М. Н. Судебное правотворчество и судебское право. М.: Проспект, 2011. — 448 с.
26. Марченко М. Н. Источники права. М., 2005. — 748 с.
27. Махина С. Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во ВГУ. 1999. С. 73–89.
28. Мицкевич А. В. Вспомогательные и производные акты правотворчества // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 8. М., 1966. С. 28.
29. Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2010. — 384 с.
30. Матузов Н. И., Мальков А. В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004. — 512 с.
31. Немцова В. Б. Юридическое значение судебного решения по делам об оспаривании нормативных правовых актов. М., 2013. С. 174.
32. Никифоров М. В. Субъекты административного нормотворчества: монография. Нижний Новгород: Нижегородская правовая академия, 2012. — 208 с.
33. Ноздрачев А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. С. 7–47; № 11. С. 7–36.
34. Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. Нижний Новгород: Нижегородская ВШ МВД Российской Федерации, 1993. — 544 с.
35. Оксаметный В. В. Теория государства и права: учебник для вузов. М., 2004. 436 с.
36. Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М.: Юридическая литература, 1965. — 330 с.
37. Основы управления в органах внутренних дел / под общей ред. В. П. Сальникава / М., 2002. С. 73.
38. Основы социального управления: учебное пособие / под ред. В. Н. Иванова. М.: Высшая школа, 2001. — 271 с.
39. Панова И. В. Административно-процессуальное право России. 2-е издание. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. — 336 с.
40. Панова И. В. Административно-процессуальное право. М.: Норма, 2007. 336 с.
41. Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та 1972. — 157 с.

42. Пиголкин А. С. Подготовка проекта нормативных правовых актов. М.: Юридическая литература, 1968. — 167 с.
43. Полатов Ю. Д. Отдельные теоретические аспекты оптимизации законотворческого процесса при формировании гражданского законодательства // Гражданское право. 2014. № 6. С. 41–43.
44. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России: учебник. М.; Проспект, 2008. — 752 с.
45. Попов Л. Л. Административное право. М.: Юрист, 2016. — 703 с.
46. Попова Л. Л. и Студеникина М. С. Административное право. М.: Норма, 2008. — 992 с.
47. Правоведение. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та. 1967. № 6. С. 126–128.
48. Проблемы теории права и государства: курс лекций / под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 1999. — 365 с.
49. Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. Изд. 4-е, пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. — 926 с.
50. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., С. 100.
51. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит. 1964. — 158 с.
52. Советское административное право / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1985. С. 75–80.
53. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд-во СПб юрид. ин-та, 2002. — 474 с.
54. Сорокин В. Д. Избранные труды. СПб., 2005. — 1084 с.
55. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право: учебник. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2004. — 540 с.
56. Теория государства и права / под ред. Н. Г. Александрова. М., 1974. С. 542–545.
57. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности. М., 1990. С. 323.
58. Техника правотворчества, природа, основные приемы, значение / под ред. В. М. Баранова. М., 2010. С. 9.
59. Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5–16.

60. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 26.
61. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: ЮРИНФОРМЦЕНТР, 2004. — 355 с.
62. Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие. М.: Изд-во Юридического колледжа МГУ, 1995. — 158 с.
63. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. Изд. 6-е, доп. и перераб. / под ред. М. Ю. Тихомирова. М.: Изд-во М. Ю. Тихомирова, 2012. — 1088 с.
64. Толстик В. А. Иерархия источников российского права: монография. Н. Новгород: Интелсервис, 2002. — 215 с.
65. Филатов С. В. Правотворческий процесс: понятие, стадии, принципы // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 34–38.
66. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношениях. М.: Юридическая литература, 1974. — 290 с.
67. Шувалов И. И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе. 2004. С. 142.
68. Юридическая энциклопедия. М., 2000. С. 205–206.
69. Явич Л. С. Мицкевич А. В. Акты высших органов советского государства. М.: Юридическая литература, 1967. — 17 с.

Для заметок

Для заметок

Научное издание

Куртяк Иван Владимирович,
кандидат юридических наук, доцент

НОРМОТВОРЧЕСКИЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ В МВД РОССИИ

Монография

Печатается в авторской редакции

Корректор *Фролова А.В.*
Компьютерная вёрстка *Фролова А.В.*

Подписано в печать 31.05.2017. Формат 60×84^{1/16}
Печать цифровая. Объем 13,5 п.л. Заказ № 21/17
Тираж 500 экз. 1-й завод 1–100 экз.

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1