



УДК 342.22



Александр Иванович ЧИСЛОВ,

профессор кафедры философии, иностранных языков
и гуманитарной подготовки сотрудников органов внутренних дел,
Тюменского института повышения квалификации
сотрудников МВД России,
доктор юридических наук, профессор

944343@gmail.com

**СТАНОВЛЕНИЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ВЕДОМСТВЕННОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**FORMATION AND BASIC DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF
DEPARTMENTAL RULEMAKING IN MODERN RUSSIA**

В статье на основе теоретико-правового аспекта нормативного закрепления деятельности органов внутренних дел Российской Федерации проведен анализ становления и развития ведомственного нормативно-правового обеспечения деятельности МВД России. Само по себе ведомственное нормотворчество весьма специфично ввиду его детальности регулирования общественных отношений в конкретной сфере деятельности. С конца XX века были предприняты попытки упорядочения ведомственного нормотворчества посредством совершенствования действующих нормативных актов, изданных законодательным субъектом МВД России. Даже сегодня нормативная база органов внутренних дел весьма обширна и по-своему противоречива, прослеживаются конкретные проблемы систематизации ведомственных актов, их актуальность на сегодняшний день как регулятора общественных отношений. Ныне существующая система нормативно-правовых актов ОВД при анализе сложившейся практики все-таки несет в себе неоптимальный характер, вследствие чего возникает необходимость в регулировании данной проблемы посредством проведения ведомственной нормотворческой «реформы».

In the article, on the basis of theoretical and legal aspect of the regulatory consolidation of the activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation, an analysis of the formation and development of departmental regulatory support of the activities of the Ministry of Internal Affairs is made. By itself, departmental rulemaking is very specific, in view of its detailed regulation of public relations in a specific field of activity. Since the end of the 20th century, attempts have been made to streamline departmental rulemaking by improving current regulations issued by the legislative subject of the Russian Ministry of Internal Affairs. Even now, the regulatory framework of the internal affairs bodies (hereinafter referred to as the ATS) is very extensive and contradictory in its own way, specific problems of systematization of departmental acts are traced, their relevance today as a regulator of public relations. The current system of regulatory legal acts of the Internal Affairs Directorate, when the established practice is being analyzed, nevertheless bears a non-optimal character, and as a result there is a need to regulate this problem through departmental rulemaking «reform».

Ключевые слова: нормативно-правовое регулирование, нормотворчество, органы внутренних дел, ведомственные нормативные акты, полиция, милиция .

Keywords: normative legal regulation, rulemaking, internal affairs bodies, departmental normative acts, police, militia.

Проблемы нормативно-правового регулирования и организации деятельности полиции (ранее – милиции) до сих пор

вызывают научный и практический интерес ввиду того, что невозможно представить совершенный механизм нормотворчества без



детального анализа предыдущего этапа становления и развития ведомственного нормотворчества МВД.

Несомненно, особое место и роль в масштабе ведомственного регулирования имеет нормотворческий процесс. Данная деятельность регламентируется блоком подзаконных нормативных актов, однако, еще раз отмечая специфику ведомства Министерства внутренних дел Российской Федерации, важно отметить, что режим делопроизводства и режим секретности должны быть соблюдены; таким образом, возникает необходимость в разработке собственного ведомственного нормативного правового акта, который должным образом будет регулировать данные отношения.

На сегодняшний день к существенной проблеме следует отнести процесс систематизации ведомственных нормативных актов, которые должны быть подвергнуты данному процессу в ближайшее время.

Большое количество нормативных правовых актов представлены большим объемом разнородных положений и норм, которые регламентируют различные стороны общественной жизни. В рамках оптимизации государственного аппарата наглядно прослеживается динамика нормотворческой деятельности, и все же важно утверждать о потребности изучения и глубокого научного анализа существующей ведомственной нормотворческой деятельности.

Первоочередно требуется отразить исторический опыт нашего государства, первооткрывателя в данном аспекте. Таким образом, правовой опыт регулирования нормативно-правовой и организационно-управленческой деятельности советской милиции позволяет считать его новаторством, вследствие чего возникает правовая и познавательная значимость данного аспекта.

Касаясь методологической части, следует заметить, что в статье будет раскрываться контекст исключительно Советского государства, т.к. не стоит забывать об основополагающем факторе правового регулирования в части организационно-управленческой деятельности милиции – соблюдение конституционных принципов и норм.

Обращаясь к исторической «материи», следует указать, что советское право принято считать новым историческим типом права ввиду того, что определенный механизм целостной системы был образован не сразу, а постепенно, т.е. в определенный период. Логично, что сам процесс правового регулирования нормативно-правовой организации и деятельности советской милиции был разделен на несколько этапов, обусловленных объективными факторами.

Начальная стадия данного процесса не имела четко структурированных правовых основ регламентации деятельности советской милиции, превалирующее значение было отведено нормативно-правовому содержанию ведомственных правовых актов, а не формам их закрепления.

Типичным примером нормативного правового оформления деятельности советской милиции (с 10 ноября 1917 г.) Народным Комиссариатом по внутренним делам (далее – НКВД) по уполномочию Совета Народных Комиссаров Российской Советской Федеративной Республики было издание постановления «О рабочей милиции». Данный акт в большей степени носил учредительный характер, при этом на законодательном уровне было закреплено, что запрещается узаконивать создание Совета рабочих и солдатских депутатов рабочей милиции [8, с. 159].

НКВД в качестве центрального органа управления вправе был выносить правовые акты, которые по юридической силе фактически были приравнены к законам, ввиду того, что процесс формирования государственно-властных структур только складывался и компетенция таких органов точно еще была не определена. Как отмечает К.Р. Журавлева, НКВД издавало три вида нормативных правовых актов об отмене и дополнении законодательных постановлений по предметам ведомства НКВД [1, с. 56]. Вследствие чего вынесенное постановление НКВД «О рабочей милиции» признавалось законным со всеми вытекающими правовыми основаниями. Рабочая милиция была первым органом, охранявшим общественный порядок и общественную безопасность в Советском государстве. Впоследствии Совет Народных



Комиссаров РСФСР принял решение наделить НКВД и Народный Наркомат Юстиции компетенцией по изданию нормативно-правовых актов, так была издана Инструкция об организации советской рабоче-крестьянской милиции [2, с. 23].

Таким образом, межведомственный правовой акт, изданный двумя центральными отраслевыми органами исполнительной власти, стал юридическим основанием создания советской рабоче-крестьянской милиции.

Предполагалось, что целесообразно принять официальный документ, который был по своему содержанию достаточно гибким, в котором подробно были определены организационно-управленческие формы вновь созданного органа (установлены его права, обязанности, правовые основы).

В годы гражданской войны ведомственное законодательство было значительно расширено, правовую основу дополнили декрет ВЦИК от 21 февраля 1919 г. «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны» и от 23 апреля 1919 г. «О речной советской рабоче-крестьянской милиции». К тому времени практически весь блок советского законодательства был систематизирован.

К середине 1920 г. организационный этап становления советской милиции завершился, структурный аппарат был представлен как функционирующий орган (данный факт получил законодательное закрепление).

10 июня 1920 г. ВЦИК издал Положение о рабоче-крестьянской милиции, данный акт был первым полномасштабным законом советской милиции, что приобретает историческую значимость. Положение отчетливо определяло в общей системе органов Советского государства место милиции. Устанавливались принципы деятельности милиции, ее внутренняя организация, требования предъявляемые к сотрудникам милиции, поступающим на службу [7, с. 156].

Таким образом, первый этап правотворчества органов внутренних дел, как и иного ведомственного, отличался тем, что в силу слабости законодательной власти оно зачастую подменяло или дополняло закон, создавая свою систему законодательства.

Ведомственное правотворчество активно применялось в регламентации межведомственного и внутриведомственного взаимодействия как неотъемлемое условие эффективной работы органов внутренних дел. Постановление Всесоюзного совещания наркомов внутренних дел союзных республик от 16 июня 1924 г. «О контакте в работе НКВД союзных республик в области милиции и уголовного розыска» [5] закрепило основы согласованного взаимодействия подразделений правоохранительных органов [6, с. 87-89]. Итоговым «шагом» взаимодействия органов милиции стало объединение их между собой в общесоюзную систему на основании Положения «О рабоче-крестьянской милиции», утвержденного постановлением СНК СССР от 25 мая 1931 г. № 390.

С началом Великой Отечественной войны компетенция правового регулирования деятельности милиции изменилась, правомочным органом в данном аспекте был Государственный Комитет Обороны. Содержательная часть норм актов Государственного Комитета Обороны СНК СССР конкретизировалась впоследствии в ведомственных актах НКВД СССР.

7 июля 1941 г. НКВД СССР издает Директиву, согласно которой личный состав милиции должен быть в полной готовности к выполнению боевых задач [3, с. 59-61]. Суть данной Директивы состояла в том, чтобы органы милиции поддерживали общественный порядок на высоком уровне, особенно в осадных городах, где разрешено было сотрудникам уничтожать грабителей и мародеров. Впоследствии все чрезвычайные меры были отменены.

Только с 6 марта 1991 г., когда был принят Верховным Советом СССР Закон «О советской милиции», деятельность милиции стала впервые регулироваться законодательным актом, а не подзаконными актами.

В настоящее время полномочия МВД в нормотворческой деятельности определяются Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и рядом других законодательных правовых актов (Указ Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039).



Правом издания нормативных правовых актов обладают министр внутренних дел, а также лицо, исполняющее его обязанности. Заместители министра, руководители подразделений МВД России правомочны издавать нормативно-правовые акты лишь только в случаях, которые законодательно определены. Содержательная часть издаваемых нормативных актов затрагивает непосредственно компетенцию деятельности МВД России.

На сегодняшний день динамика развития телекоммуникационно-информационных технологий позволяет подготавливать проекты нормативно-правовых актов МВД России в электронной форме посредством использования Сервиса электронного документооборота единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России»).

В органах внутренних дел немаловажен процесс обобщения практики применения законодательства, прямо касающегося деятельности МВД России, который применяют в процессе разработки предложений по совершенствованию действующего ведомственного законодательства, а также подготовки законопроектов нормативных актов, непосредственно связанных с деятельностью органов внутренних дел.

На сегодняшний день основной проблемой остается установление единства формы и содержания, которая исходит из унифицированности требований как к оформлению (посредством использования юридической техники), так и к предмету правового регулирования.

Под формой нормативного акта следует понимать его внешнюю «оболочку», начиная от названия, заканчивая структурой. Содержание представлено как круг регулируемых вопросов в общем аспекте функционирования нормативно-правового акта. Процесс унификации – выработка общих требований к содержательной части закона, а также установление единообразного оформления.

Важен тот факт, что издаваемые министерством положения, уставы, инструкции,

правила и иные нормативные правовые акты должны быть утверждены приказами МВД России.

Логично заметить, что ведомственным нормотворческим органам следует помнить о выборе формы кодифицированного акта ввиду того, что к подобного рода документам предъявляются требования по объему, установленному предмету правового регулирования.

Немаловажен аспект устранения коллизий и пробелов (выявленных недостатков), которые имеются в правовом регулировании деятельности ОВД.

МВД России, как и другие государственные органы, проводит проверку (оценку) фактического воздействия нормативных правовых актов в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 83 «Правила проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов». Ежегодно в срок до 15 апреля все структурные подразделения МВД России представляют предложения в Договорно-правовой департамент МВД России, который, в свою очередь, готовит и направляет обобщенные предложения МВД России в Министерство экономического развития Российской Федерации – для формирования проекта плана проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов на следующий год. Все планирующиеся документы, которые содержат положения нормотворческой деятельности, подлежат согласованию с Договорно-правовым департаментом МВД России до направления их на подпись министру.

Составленный проект нормативного правового акта может быть вынесен на обсуждение – на заседания ученых советов, научно-практических секций Научного совета МВД России, «круглые столы», семинары с практическими сотрудниками.

Структурная составляющая нормативно-правового акта должна быть изначально логически выстроена, т.е. должна последовательно раскрывать вопрос, который является предметом правового регулирования данного акта. Содержательная часть должна наиболее подробно отражать предмет иссле-



дования и правовое регулирование, которые обеспечиваются взаимной согласованностью и отсутствием противоречий с иными нормативными правовыми актами, распространяющими свое действие в аналогичной области, что впоследствии облегчает процесс понимания текста данного акта и дальнейшую его реализацию.

Важно помнить, что на заключительном этапе разработанного проекта нормативного правового акта необходимо подвергать последний визированию, т.е. проставлению собственноручно подписи руководителем подразделения МВД России на обратной стороне последних листов проекта нормативного правового акта и приложений к нему.

Дальнейший этап ведомственного нормотворчества – согласование проекта нормативного правового акта. Рассмотрение поступившего проекта на согласование должно быть осуществлено в десятидневный срок.

Ведомственное нормотворчество предусматривает возможность проведения правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, по которым проводится независимая антикоррупционная экспертиза.

Процесс издания ведомственного нормативного правового акта является ключевым в общей стадийности нормотворчества. Изданный ведомственный нормативный правовой акт должен быть включен в фонд нормативных правовых актов МВД России, а также его необходимо поставить на систематизированный учет в базу данных. Итоговый контроль за изданием нормативного акта возлагается на указанных в нем должностных лиц.

Ведомственные нормативные правовые акты подлежат установленным случаям государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, в которых указываются обязательные условия, требующие государственной регистрации ведомственного акта.

Приказ МВД России от 9 января 2017 г. № 1 «Об утверждении Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год» регламентирует деятель-

ность территориальных подразделений МВД России в части, касающейся достижения высокого уровня правового регулирования и эффективного осуществления возложенной профессиональной компетенции по юридическому сопровождению посредством использования правовых средств в данном процессе.

Концепция обуславливает необходимость совершенствования функционирования системы МВД России в условиях динамичного развития гражданского общества. Положения Концепции направлены на повышение потребности общества в профессиональной деятельности МВД России, усиление тенденции развития и совершенствования механизма правового регулирования различных сфер общественной жизни с учетом появления новых криминальных вызовов.

МВД России участвует в процессе разработки многих законов, в том числе определяющих порядок участия граждан в охране общественного порядка, установления основ системы профилактики правонарушений в Российской Федерации.

Созданный правовой механизм системы МВД России позволяет реализовывать в полном объеме возможности новой законодательной базы, регламентирующей деятельность рассматриваемого правоохранительного института. В то же время сохраняются типичные проблемы ведомственного правотворчества, как количественные, так и качественные.

Основной проблематикой ведомственного нормотворчества выступает отсутствие функционального аппарата, который является важным элементом в процессе осуществления государственной политики. Основная функция ведомственного нормотворчества – осуществление государственной политики, т.к. с помощью данной функции возможно проанализировать, насколько надежно и эффективно обеспечиваются права, свободы и законные интересы человека и гражданина правоохранительными органами.

Возвращаясь к ведомственному взаимодействию, следует предусмотреть возможность участия территориальных подразделений МВД России в нормотворческой деятельности, относительно выдвижения каких-либо законодательных инициатив, мне-



ний по поводу решения какого-либо рода вопросов.

Следующий насущный вопрос – это достаточно большое количество существующих на сегодняшний день нормативных актов в ведомственном законодательстве. Так, следует отметить такие числовые количества, как превышение за 60 тысяч ведомственных нормативных правовых актов, что влечет за собой «раздувание» нормативных положений как в смысловой нагрузке, которую они несут, так и «захламленность» большим количеством норм, что влечет их неисполнение.

Считаем, что первоначально в рамках территориального нормотворчества необходимо проводить «инвентаризацию» местной системы ведомственных нормативных документов посредством их систематизации (учеты, кодификация, унификация, консолидация – данные виды систематизации различны по своей специфике, но именно данный аспект позволит выстроить логичную систему ведомственного законодательства).

Сокращение количества ведомственных нормативных актов в связи с их неактуальностью, устареванием, дублированием иным нормативным актом, а также наличием противоречий или пробелов в источнике позволит выстроить реально работающую систему и запустить механизм ее функционирования.

Еще одна проблема, как федерального ведомственного нормотворчества, так и территориального, заключается в нестабильности правового порядка в рамках сложившейся системы права, ввиду чего и прослеживается обильное количество различных изменений и дополнений в данные источники.

Следует заметить, что до сих пор действуют ведомственные нормативные акты, которые не соответствуют требованиям общестественности и в значительном объеме несут противоречивость в аспекте средств юридической техники и содержат серьезные правотворческие ошибки.

Зачастую в ведомственных нормативных актах отсутствует механизм его реализации, такие факты интерпретируются как отсутствие должного контроля за ведомственным нормотворчеством и его результатами в области правоприменения, возникает необхо-

димость в установлении путей и форм совершенствования данного механизма [9].

Насущной проблемой отмечается увеличенное количество несистематизированного нормативного материала, который регламентирует сферу внутренних дел, однако наличие в этих нормах противоречивости, несомненно, вызывает трудности в части правоприменения [4, с.47].

Правоизменяющие акты (вносящие изменения в многочисленные ведомственные нормативные правовые акты) аналогичным образом нуждаются в качественной систематизации и определении места в общей системе ведомственного законодательства.

Таким образом, подводя итоги, можно отметить, что:

- ведомственное нормативно-правовое регулирование следует считать инструментарием правотворческой деятельности;
- ведомственное правовое регулирование следует считать неотъемлемым элементом процесса организации деятельности полиции. Исторический анализ ведомственного нормотворчества имеет значение для исследования современного состояния ведомственного нормотворчества;
- сама по себе нормотворческая деятельность выступает системообразующим фактором в механизме правового регулирования деятельности МВД России. Модернизационные процессы ведомственного законодательства нормативных правовых актов в части функционирования правовой системы в целом с учетом современных условий адаптации институциональных преобразований в системе МВД России должны быть направлены, во-первых, на систематизацию нормативных правовых актов, которые необходимо принимать только в рамках предоставленных полномочий по конкретным направлениям деятельности органов внутренних дел, а также единый учет, в том числе с использованием современных поисковых систем, во-вторых, на истематизацию ведомственных нормативных правовых актов с последующим исключением устаревших и дублирующих норм;
- совершенствование ведомственного механизма нормотворчества является необходимым условием, которое впоследствии ста-



билизирует комплексность подхода в части оптимизации, систематизации правового регулирования всей деятельности МВД России. Повышение эффективности ведомственного

нормотворчества в любом случае ощутимо предопределяет качество правоприменения в целом.

Библиографический список

1. Журавлева, К.Р. Виды нормативных правовых актов народного комиссариата внутренних дел РСФСР (октябрь 1917 г. – декабрь 1930 г.) / К.Р. Журавлева // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 1. – С. 55-62.
2. История Советского государства и права. – М., 1985. – Кн. 3.
3. История советской милиции. – М., 1977. – Т. 2.
4. Лапаев, П.В. Возможности оптимизации нормотворчества в органах внутренних дел на основе тезаурусного подхода / П.В. Лапаев, Б.А. Торопов // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 1 (41). – С. 45-48.
5. Милиции России – 90 лет. URL: http://www.geraldika.org/07_2008_04.htm.
6. Мулукаев, Р.С. К вопросу об историческом опыте участия населения в охране общественного порядка / Р.С. Мулукаев // Труды Академии управления МВД России. – 2014. – № 4 (32). – С. 87-91.
7. Мулукаев, Р.С. На страже порядка (к столетию советской милиции) / Р.С. Мулукаев // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 3 (43). – С. 155-159.
8. Мулукаев, Р.С. К вопросу о правовом регулировании организации и деятельности советской милиции (октябрь 1917-1991 г.) / Р.С. Мулукаев // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 4 (44). – С. 158-163.
9. Шмакова, Н.С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы : понятие и формы : дис. ... канд. юрид. наук / Н.С. Шмакова. – М., 2006.