

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования
«Уфимский юридический институт Министерства внутренних дел
Российской Федерации»

Кафедра административно-правовых дисциплин

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему «**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ**»

Выполнил
Горюшин Евгений Валерьевич
обучающийся по специальности
40.05.02 Правоохранительная деятельность
2016 года набора, 6202 учебной группы

Руководитель
начальник кафедры,
кандидат юридических наук
Мамлеева Дилара Радиковна

К защите _____
рекомендуется / не рекомендуется

Начальник кафедры _____ Д.Р. Мамлеева
подпись

Дата защиты « 8 » _____ 2022 г. Оценка _____

ПЛАН

Введение.....	3
Глава 1. Содержание и формы управленческой деятельности органов внутренних дел (полиции).....	6
§ 1. Понятие и содержание административной деятельности полиции.....	6
§ 2. Формы административной деятельности полиции: понятие, виды и характеристика.....	14
Глава 2. Особенности реализации правовой формы административной деятельности полиции.....	19
§ 1. Правоустановительная и правоприменительная деятельность полиции.....	19
§ 2. Классификация актов управления органов внутренних дел (полиции)..	23
§ 3. Порядок подготовки и издания нормативных правовых актов МВД России.....	41
Заключение.....	48
Список использованной литературы.....	50

Страницы пересмотреть

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы. Административная деятельность органов внутренних дел как направление исполнительно-распорядительной деятельности государственной власти занимает центральное место в деле охраны общественного порядка, обеспечении общественной и личной безопасности граждан. Традиционно считается, что более 90% рабочего времени сотрудников органов внутренних дел занимает именно административная деятельность, которая осуществляется с помощью самых различных форм и методов. Так, граждане в своей повседневной деятельности чаще всего сталкиваются с реализацией административной деятельности полиции, представители которой обеспечивают безопасность дорожного движения, осуществляют патрулирование на улицах и местах массового скопления и прохода граждан, обеспечивают безопасность пассажиров на различных видах транспорта. Обеспечение и защита прав и свобод личности осуществляются различными субъектами. Важнейшая роль закономерно принадлежит государству и его органам. Особое место в механизме гарантирования прав и свобод занимают органы внутренних дел, что определяется методами их деятельности, включая способы, средства воздействия, применяемые для осуществления возложенных на органы внутренних дел задач. Основными методами их деятельности, так же как и у других органов государственного управления, являются убеждение и принуждение. Перед полицией стоят задачи одновременно и по обеспечению реализации прав граждан, и по их охране (защите). Наиболее объемным направлением работы полиции является административная деятельность, особым видом которой (применительно к обеспечению прав) выступает охрана общественного порядка, личной и общественной безопасности. Учитывая социальную нестабильность, а также систематически происходящие в различных сферах нашей страны чрезвычайные события, которые вызваны природными и техногенными причинами, сотрудники полиции должны знать и умело применять тактические приемы и средства охраны общественного

порядка и обеспечения общественной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций, массовых беспорядков, социальных волнений и т.д. Содержание административной деятельности органов внутренних дел (полиции), ее смысл и назначение наиболее полно раскрывается при характеристике конкретных ее форм и методов. Среди основных форм административной деятельности особое место занимает правовая, в рамках данной формы принимаются решения, которые непосредственно влекут установление правовых норм, возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений.

Цель выпускной квалификационной работы заключается в рассмотрение содержания и форм административной деятельности полиции.

Указанная цель предполагает решение следующих задач:

1. Определить понятие и содержание административной деятельности полиции, формы административной деятельности полиции: понятие, виды и характеристику.

2. Раскрыть особенности правоустановительной и правоприменительной деятельности полиции.

3. Рассмотреть классификацию актов управления органов внутренних дел (полиции).

4. Рассмотреть порядок издания нормативных правовых актов МВД России.

Объект выпускной квалификационной работы представляет собой общественные отношения, связанные с правоустановительной и правоприменительной деятельностью полиции. Виды нормативных правовых актов МВД России.

Предмет выпускной квалификационной работы составляют административно-правовые формы, административной деятельности полиции.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена ее целью и задачами, что позволило включить в нее введение, две главы, объединяющие в себе пять параграфов, заключение и список использованной литературы.

ГЛАВА 1. СОДЕРЖАНИЕ И ФОРМЫ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ)

§ 1. Понятие и содержание административной деятельности полиции

Органы внутренних дел (далее по тексту – ОВД) занимают одно из центральных мест в системе правоохранительных органов Российской Федерации. Являясь частью исполнительной ветви государственной власти, они выполняют наибольший объем работы в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности, связанной с предупреждением, выявлением и пресечением правонарушений.

Административная деятельность органов внутренних дел – это исполнительно-распорядительная деятельность, направленная на организацию и практическое осуществление задач и функций органов внутренних дел в области обеспечения личной безопасности граждан, борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Термин «административный» в переводе с латинского языка «administrare» – управленческий. Поэтому административная деятельность в отличие от оперативно-розыскной и процессуальной как полицейская функция подчас никак не связывается со специфическим социальным назначением полиции, ведь ее осуществляет любой орган исполнительной власти. В то же время Ю. П. Соловей значительно уточнил смысл рассматриваемого термина путем его «отрицательной» характеристики: «Это та деятельность полиции, которая не является сыскной (оперативно-розыскной) или уголовно-процессуальной»¹.

¹ Соловей Ю. П. Административное право России // Административное право. 2019. № 3. С. 622.

Административная деятельность по своему содержанию может охватывать, как внутреннюю, так и внешнюю сферу деятельности ОВД. Внутренняя деятельность имеет своим назначением обеспечение четкого функционирования всех подразделений и служб, слаженной работы всех сотрудников ОВД. Она включает в себя: определение структуры, штатов, функций аппаратов (служб), планирование, контроль, учет и отчетность, организацию взаимодействия, подбор и расстановку кадров, поддержание дисциплины, обеспечение правовых и социальных гарантий сотрудников ОВД. То есть, речь идет об определении штатов, о подборе, расстановке и обучении кадров, выработке решений по охране общественного порядка и об организации практического выполнения этих решений, осуществлении функций контроля и т. п.

Внешняя административная деятельность представляет собой выполнение властных функций, которые выходят за пределы внутриорганизационных отношений, и распространяются на государственные и общественные организации, их должностных лиц, а также граждан. Внешний административно-правовой характер имеет почти вся деятельность, связанная с охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности. То есть, имеются в виду отношения, складывающиеся в связи с охраной общественного порядка, скажем, отношения, возникающие в связи с совершением гражданином административного правонарушения, посягающего на общественный порядок; отношения, возникающие в связи с обращением в органы внутренних дел предприятия, организации за разрешением на открытие оружейно-ремонтной мастерской и т.д. Субъектами, возникающих при этом отношений с участием органов внутренних дел, могут быть граждане, органы, предприятия, учреждения, организации и их должностные лица, не подчиненные органам внутренних дел в служебном отношении. Рассматриваемые отношения присущи внешней административной деятельности органов внутренних дел, которая выражается в непосредственном обеспечении соблюдения гражданами, должностными лицами требований

законодательства в сфере внутренних дел, в осуществлении мер, направленных на предупреждение, пресечение и привлечение к ответственности правонарушителей. При этом внутриорганизационная и внешняя деятельность органов внутренних дел взаимосвязаны и имеют главной задачей создание наиболее благоприятных условий для граждан и должностных лиц в сфере их труда, отдыха, удовлетворения различных потребностей, реализации прав и законных интересов¹.

Еще раз повторимся, что административная деятельность органов внутренних дел – это целенаправленная, организующая исполнительная и распорядительная деятельность, состоящая в непосредственном, повседневном, практическом осуществлении задач и функций государства в сфере внутренних дел.

Характерными чертами административной деятельности органов внутренних дел являются: государственно-властный и организационный характер, подчиненность и подконтрольность в процессе ее осуществления соответствующим государственным органам исполнительной власти, сочетание элементов централизованного руководства с оперативным (непосредственным) управлением, подзаконность, профилактическая направленность.

Государственно-властный характер административной деятельности органов внутренних дел находит свое выражение в осуществлении этими органами возложенных на них административно-правовых полномочий от имени государства в рамках компетенции, строго определенной законом. Сотрудники органов внутренних дел, выполняя административные функции, выступают как субъекты управления (представители власти), наделенные правом давать обязательные для исполнения указания, применять в необходимых случаях меры принудительного воздействия. Поэтому по отношению к объектам управления исполнительная деятельность органов внутренних дел является вместе с тем и распорядительной. В

¹ Адмиралова И. А. Административная деятельность полиции и обеспечение прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 505–512.

распорядительных полномочиях проявляется присущая административной деятельности властность.

Административная деятельность органов внутренних дел непосредственно организующая деятельность. Организационная сущность административной деятельности выражается в том, что в процессе ее осуществления организуется совместная целенаправленная деятельность людей по решению задач в сфере внутренних дел, и для охраны общественного порядка. В этих целях решаются вопросы, связанные с функционированием системы управления внутренними делами, координируется деятельность участников общественных отношений в сфере внутренних дел, организуется совместная работа, осуществляются контроль и надзор за ходом ее выполнения. Подчиненность и подконтрольность административной деятельности органов внутренних дел соответствующим федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов федерации. Это повышает роль указанных органов в организации борьбы с правонарушениями, усиливает ответственность полиции, пожарной охраны, государственной инспекции безопасности дорожного движения и других органов за выполнение возложенных на них задач, обеспечивает эффективность контроля за их работой, способствует координации деятельности различных правоохранительных органов и общественных формирований. Государственные органы представительной и исполнительной власти, органы местного самоуправления несут ответственность за состояние правопорядка на своей территории. Они призваны самым активным образом влиять на деятельность подведомственных им органов внутренних дел, создавать условия для повышения эффективности административной деятельности. Административная деятельность органов внутренних дел характеризуется сочетанием централизованного руководства с оперативным (непосредственным) управлением. Централизованное руководство выражается в определении приоритетных направлений деятельности, установлении общих правил, нормативов и т.п. Для оперативного (непосредственного) управления

характерно наличие прямых связей между субъектом и объектом управления.

Административная деятельность органов внутренних дел подзаконна. Это означает, что закон определяет ее направление и главные средства достижения целей. Рассматриваемая черта административной деятельности очень важна, так как ее сфера чрезвычайно широка. Она осуществляется постоянно в общении с гражданами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами. Любое отступление от закона может причинить существенный ущерб правам и законным интересам граждан, органам, предприятиям, учреждениям, организациям.

Подзаконность административной деятельности имеет большое значение и в силу того, что в процессе этой деятельности, прежде всего, исполняются предписания закона. Нормы закона применяются органами безопасности внутренних дел в подготовке связи с вопросы конкретными внутренними жизненными внутренняя ситуациями и определении обстоятельствами. быть При назначении этом заключается органы регулируются внутренними присуще дел (работыпрдолжностные лица) технологической могут другую давать нормативного непосредственныеосновные предписания (скажем, общественных издать образования приказ о формы поощрении органов работника) которые либо требует совершаютполиция действия, порядка содержание соответствующим которых отсюда составляет исполнение прямых предписанийзакона (например, пресечение правонарушения).

В процессе осуществления административной деятельности, уполномоченные органы внутренних дел разрабатывают и издают ведомственные нормативные акты. Содержащиеся в них нормы, правила поведения носят подзаконный характер, принимаются эти акты в целях исполнения требований закона, их детализации и конкретизации. Органы внутренних дел в соответствии с законодательством вправе самостоятельно осуществлять деятельность по привлечению к юридической ответственности правонарушителей, применять к ним меры административного и уголовно-процессуального воздействия. Разумеется, эта деятельность должна

осуществляться в строгом соответствии с требованиями закона. Профилактическая направленность административной деятельности органов внутренних дел обеспечивается, прежде всего, такой организацией работы всех аппаратов, служб, сил, средств, которая создавала бы максимальные условия для развития цивилизованных отношений в сфере общественного порядка и сфере общественной безопасности, для строгого соблюдения установленного в этих и иных сферах внутренних дел законодательства, для предупреждения его нарушений. Успех в этой работе достигается только при глубоком, всестороннем изучении состояния общественного порядка, общественной безопасности, причин и условий, способствующих совершению правонарушений, действенной, обоснованной расстановке сил и средств, а также высокопрофессионально службой каждого работника.

Правовая характеристика административной деятельности органов внутренних дел складывается из административно-правового регулирования и административно-правовых отношений, в которые вступают органы внутренних дел (как и их полномочные представители) с гражданами, предприятиями, учреждениями, организациями и их должностными лицами.

В процессе административной деятельности органы внутренних дел вступают повседневно в многочисленные отношения с другими государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, а также с вышестоящими, подчиненными и иными органами внутри своей системы. Эти отношения регулируются нормами административного права и являются в этой связи административно-правовыми. В зависимости от того, где складываются отношения, где они возникают и развиваются (вне органов внутренних дел или внутри их системы), различаются нормы, регулирующие как эти отношения, так и содержание, формы, способы реализации отношений.

Внутренняя административная деятельность органов регулируется, например, нормами административного законодательства о службе в органах внутренних дел. Эти нормы составляют правовую основу при перемещении

работников, присвоении им специальных званий, поощрений, дисциплинарной ответственности и др. Отношения в подобных случаях возникают между органами внутренних дел и работником, причем содержание отношений в значительной мере определяется соподчиненностью участников, отношений (субъектов).

Внешняя административная деятельность характеризуется обязательностью указаний (распоряжений) органа внутренних дел (или его полномочного представителя) для другой стороны данного правоотношения. Таковы, например, указания инспектора государственной противопожарной службы об устранении нарушений правил пожарной безопасности, требования инспектора лицензионно-разрешительной системы о предоставлении необходимых документов при выдаче разрешений на приобретение и хранение огнестрельного оружия и других объектов, подпадающих под лицензионно-разрешительную систему, требование сотрудника полиции о прекращении правонарушения и т.п.

Сказанное ни в коей мере не дает оснований для утверждения, что все отношения, участниками которых являются органы внутренних дел, строятся по принципу «власть-подчинение». Профилактический характер внешней административной деятельности органов и их сотрудников обуславливает необходимость в целях достижения наибольшего результата вступления в отношения, характеризующиеся равенством сторон, сотрудничеством. В целях более полной характеристики административной деятельности отдельных аппаратов, служб органов внутренних дел следует иметь в виду, что каждая из них наряду с общими имеет свои конкретные задачи, охватывающие определенную сторону охраны общественного порядка. Например, конкретные задачи полиции определены в законе. Выполнение конкретных задач осуществляется в специфических формах: например, обеспечение порядка на улицах, в парках и т.п. достигается путем несения службы наружных нарядов полиции, таких как патрульно-постовая служба полиции. Возникающие в процессе выполнения этих задач отношения регулируются соответствующим

законодательством. Таким образом, специфика общественных отношений, складывающихся в том или ином конкретном направлении административной деятельности, обуславливает, с одной стороны, наличие специальных правовых актов, с другой – особые формы действий в ходе внедрения этих актов в жизнь.

Решение однородных задач административно-правовыми средствами осуществляется путем совершения однотипных действий, определяемых характером возникающих при этом общественных отношений. Совокупность такого рода действий составляет вид административной деятельности ОВД (полиции).

Итак, подводя краткие итоги первому параграфу, отметим, что основные черты административной деятельности ОВД можно представить следующим образом:

1. Административная деятельность характеризуется наличием государственно-властного характера. Органы внутренних дел осуществляют свои полномочия непосредственно от имени государства. Они правомочны осуществлять надзор за соблюдением установленных правил поведения, давать юридическую оценку действиям и поступкам людей, выявлять правонарушения и реагировать на них в установленном законом порядке, а также предъявлять в пределах своей компетенции обязательные требования.

2. По своему содержанию административная деятельность ОВД является подзаконной. Она осуществляется на основе и во исполнение законов и других правовых актов и строится в строгом соответствии с целями и в пределах действующего законодательства, а также на основе использования соответствующих законных средств.

3. В отличие от других видов государственно-властной деятельности (законодательной, правосудия и прокурорского надзора) административной деятельности присущи исполнительно-распорядительный характер. Ее главной целью является исполнение действующего законодательства по вопросам, входящим в компетенцию ОВД. Вместе с тем, для успешного осуществления

своих исполнительных функций она наделена распорядительными полномочиями.

2. Формы административной деятельности полиции: понятие, виды и характеристика

Сотрудники полиции как субъекты административно-правовых отношений выполняют исполнительные и распорядительные функции, при этом их деятельность по осуществлению этих функций регулируется преимущественно нормами административного права. Специфика административной деятельности полиции состоит, прежде всего, в ее цели – исполнении действующего административного законодательства по вопросам, отнесенным государством к компетенции полиции.

Многообразие функций и задач, решаемых в процессе административной деятельности полиции, обстановки и условий, в которых она протекает, обуславливает применение различных ее форм.

Под формой административной деятельности полиции понимаются однородные по своему характеру и правовой природе внешне выраженные группы действий либо их результат, посредством которых осуществляются функции. Функции полиции – это составные части (направления) внешней деятельности, а формы показывают, путем каких действий они практически осуществляются. Форма – это то или иное управленческое действие, имеющее внешнее проявление или внешневыраженный результат управленческой деятельности (например, принятое управленческое решение).

Учитывая используемую учеными-административистами классификацию, административную деятельность полиции можно подразделить:

- по характеру разрешаемых дел – регулятивная и правоохранительная;
- по целенаправленности – внутренняя (внутриорганизационная) и внешняя (внешневластная);
- по способу выражения — словесная и конклюдентная.

В первых двух случаях административная деятельность представлена правовыми формами, поскольку в рамках данных видов деятельности принимаются решения, которые непосредственно влекут установление правовых норм, возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений. Они находят свое выражение в правовых актах управления – нормативных и индивидуальных¹.

В административной деятельности полиции используется также устная словесная форма – устные приказы, указания, распоряжения, команды, наложение взыскания. Эта форма наиболее часто применяется при решении вопросов повседневного оперативного характера.

Административная деятельность полиции может выражаться и в конклюдентной форме, т.е. при помощи определенных жестов, условных сигналов, движений, знаков, разметки и других действий, ясно выражающих решение субъекта административной деятельности. Это, например, жесты инспектора ДПС ГИБДД, регулирующие движение транспорта и пешеходов, сигналы светофора, сигналы свистком, подаваемые сотрудником патрульно-постовой службы и т.п.

Таким образом, в зависимости от юридических последствий можно выделить следующие формы административной деятельности полиции: правовые и неправовые.

Правовая форма административной деятельности полиции по своему содержанию подразделяется на правоустановительную и правоприменительную форму административной деятельности. При этом следует иметь в виду, что установление норм права как специфическая правовая форма деятельности органов управления характерна для органов внутренних дел в целом, а не только для полиции.

Правоустановительная административная деятельность ОВД (полиции) заключается в издании нормативных актов управления.

¹ Дмитриев Ю. А. Административное право: учеб. для вузов. изд. М.: Эскимо, 2019. С. 935.

Правоприменительная деятельность полиции включает в себя такую функцию как принятие индивидуальных актов управления. В свою очередь, основным видом актов управления полиции являются индивидуальные акты управления. К ним относятся официальные документы, в которых закрепляются односторонние властные решения уполномоченных должностных лиц органов внутренних дел, адресованные конкретному субъекту и рассчитанные на однократное применение. Их назначение состоит в применении норм права к конкретному случаю, лицу (выдача лицензий, регистрация автотранспортных средств, вынесение постановления о наложении административного наказания, издание приказов о назначении на должность, присвоении специальных званий и т.п.).

Как правило, эти документы фиксируют юридически значимые действия, факты или акты правоприменения и могут повлечь за собой уже принятие управленческих решений в форме издания индивидуальных актов управления (например, постановления о назначении административного наказания, приказа о поощрении или привлечении к дисциплинарной ответственности).

Перейдем к исследованию неправовой формы деятельности полиции. Этот вид административной деятельности полиции, выделяемый по способу выражения, необходимый элемент управленческой деятельности. Однако правовых последствий сам по себе он не влечет, в связи с чем, выражается в таких неправовых формах, к которым относятся: организационные действия и материально-технические действия.

В отличие от правовых форм административной деятельности полиции неправовые формы сами по себе не влекут за собой возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений для лиц, к которым они обращены. Юридический результат этих форм — сам факт их осуществления.

Вкратце рассмотрим каждую из подвидов неправовой формы административной деятельности полиции. Так, организационные действия выражаются в подготовке и проведении служебных совещаний, собраний,

инструктажей, в организации взаимодействия между сотрудниками, подразделениями в целом между собой и гражданами (объединениями граждан), в обучении исполнителей, оказании практической помощи исполнителям на местах, разработке методических рекомендаций и др. Данные действия направлены на работу с личным составом подразделений и гражданами. В ходе этих организационных действий до адресата доводится необходимая управленческая информация, осуществляется непосредственное взаимодействие субъекта и объекта управления.

К материально-техническим действиям относятся такие операции, совершение которых является обязательной предпосылкой для принятия того или иного управленческого решения при осуществлении правоприменительной и правоустановительной деятельности (сбор и обработка информации, учет выполненной работы, составление справок, подготовка отчетов, ведение делопроизводства, выдача табельного оружия, специальных средств и т.п.).

В большинстве случаев порядок осуществления перечисленных действий и операций урегулирован нормами административного права, а сами они входят в число служебных обязанностей сотрудников полиции. Поэтому за уклонение от совершения этих действий и операций, нарушение установленного порядка и правил их осуществления виновные могут быть привлечены к установленной законом ответственности (например, дисциплинарной).

Подводя итоги по второму параграфу и по первой главе в целом можно сформулировать следующие выводы: в практике внутренних дел существуют разнообразные формы функционирования в процессе осуществления собственных административных полномочий. Названные формы классифицируются по различным основаниям.

Так же характеризуют содержательный элемент административной деятельности и принимаемых в процессе ее реализации управленческих решений. Сотрудник полиции в той или иной мере реализует в процессе своей служебной деятельности каждую из указанных форм.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

§ 1. Правоустановительная и правоприменительная деятельность полиции

Правовая форма – это форма административной деятельности полиции вызывающая наступление юридических последствий, т. е. возникновение, прекращение или изменение административно- правового отношения, под которым понимается урегулированное административно- правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных обязанностей и прав, установленных и гарантированных административно- правовой нормой. К правовым формам относятся издание актов управления, совершение иных юридически значимых действий – документирование правонарушений, составление процессуальных документов.

По содержанию она подразделяется на правоустановительную и правоприменительную. При этом следует иметь в виду, что установление норм права как специфическая правовая форма деятельности органов управления характерна для государственных органов в целом, а не только для полиции.

Правоустановительная деятельность ОВД имеет в большей степени внутриведомственную направленность. Принимаемые ими нормативные акты адресуются преимущественно подчиненным органам, подразделениям, сотрудникам и являются основным средством реализации положений Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ «О полиции») с учетом особенностей решаемых задач.

Правоустановительная административная деятельность ОВД (полиции) заключается в первую очередь в издании нормативных актов управления которая регламентируется: Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» и Приказом МВД России от 27 июня 2003 года № 484 «Об

утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России»¹.

В контексте административной деятельности ОВД под нормативным правовым актом понимается письменный документ, изданный в соответствии с установленными требованиями правомочным на то должностным лицом МВД России, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правовые нормы, рассчитанный на многократное применение и относительно неопределенный круг лиц (концепция, директива, административный регламент, приказ, в том числе утверждающий положение, устав, инструкцию, правила, наставление). Следует отметить, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, должны пройти государственную регистрацию в Минюсте России, после чего подлежат обязательному официальному опубликованию.

Особые формы нормативных актов управления полиции: планы комплексного использования сил и средств ОВД РФ по обеспечению правопорядка в общественных местах (единая дислокация), типовые планы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, планы проведения рейдов (операций), план работы территориального органа внутренних дел и др. В данных документах на определенный период могут ставиться задачи всему или части личного состава территориального органа внутренних дел по месту и времени, излагаться формы взаимодействия между нарядами и службами, предписываться тактические приемы (общие) несения службы и т.п.

Правоприменительная деятельность полиции включает в себя принятие индивидуальных актов управления. Индивидуальные акты управления – основной вид актов управления. К ним относятся официальные документы, в

¹ URL:// <http://www.pravo.gov.ru>.

которых закрепляются односторонние властные решения уполномоченных должностных лиц органов внутренних дел, адресованные конкретному субъекту и рассчитанные на однократное применение. Их назначение – в применении норм права к конкретному случаю, лицу (регистрация автотранспортных средств, вынесение постановления о наложении административного наказания, присвоении специальных званий и т.п.).

Соответственно по юридическим свойствам акты управления органов внутренних дел (полиции) подразделяются на нормативные и индивидуальные.

В правоприменительную деятельность полиции включается также осуществление иных юридически значимых действий, которые заключаются в применении правовых норм к конкретным обстоятельствам или лицам, но без издания индивидуальных актов, непосредственно влекущих юридические последствия. К подобным действиям относятся такие, которые в силу указания в законе выступают в качестве необходимого условия для принятия правового акта управления и наступления указанных правовых последствий. Примеры таких действий, ежедневно совершаемых сотрудниками полиции – документирование определенных фактов, выявленных и установленных в процессе контрольно- надзорной и административно- юрисдикционной деятельности (составление протокола об административном правонарушении, подготовка актов и заключений по окончании проведения проверки деятельности подконтрольных объектов или конкретной информации, заключения по материалам служебной проверки, аттестации и др.).

Как правило, эти документы фиксируют юридически значимые действия, факты или акты правоприменения и могут повлечь за собой уже принятие управленческих решений в форме издания индивидуальных актов управления (например, постановления о назначении административного наказания, приказа о поощрении или привлечении к дисциплинарной ответственности).

Механизм любой правоприменительной деятельности представляет собой принятие акта применения, после чего между органом государственной власти и субъектом возникают правоотношения, в которых орган государственной

власти (полиция) направляет волю управляемых субъектов на осуществление целей, заложенных в норме права.

Полиция как правоприменитель в процессе своей деятельности осуществляет конкретизацию:

- 1) юридических норм, сформулированных в общем виде;
- 2) понятий, содержащихся в юридической норме;
- 3) юридических норм при наличии пробелов в нормативных правовых актах.

Задачи полиции как правоприменительных органов отличаются при этом своим разнообразием и увязаны с их компетенцией, включающей предметы ведения (юридически определенные сферы и объекты воздействия) и властные полномочия.

К числу вопросов, которыми занимается полиция, в соответствии с действующим законодательством отнесены: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство и дознание по уголовным делам; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний и т.д.¹.

В процессе выполнения служебных обязанностей сотрудниками полиции реализуются две основные разновидности применения права: оперативно-исполнительная и правоохранительная.

Оперативно-исполнительная деятельность полиции как правоприменительных органов – это повседневное применение права, точнее диспозиции юридической нормы. Цель применения диспозиции – возникновение, изменение или прекращение регулятивных правоотношений. В частности, здесь имеется ввиду, к примеру, прием на службу, перевод на

¹ О полиции: федер. закон Рос. Федерации от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 28 янв. 2011 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 02 февраля 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

другую должность, решение о расформировании подразделения полиции и т. д.

Правоохранительная деятельность полиции нацелена на охрану норм права от нарушений, применение мер государственного принуждения к правонарушителям. Она включает также обеспечение исполнения наказания и принятие мер по предупреждению преступлений/правонарушений в будущем. Соответственно назовем и юрисдикционную деятельность органов внутренних дел по рассмотрению дел об административных правонарушениях и др.

Следовательно, в деятельности полиции как правоприменителя необходимо различать применение диспозиции правовой нормы при правомерной деятельности субъектов (прием на службу в органы полиции и др.) и применение санкции правовой нормы при совершении преступлений и правонарушений.

Исходя из выше сказанного, можно сделать вывод, что по объему и многообразию решаемых органами внутренних дел задач, правовая форма административной деятельности полиции занимает важное место, так как влечет непосредственно юридические последствия. Направляет субъекты управления на осуществление определенных целей и задач возложенных на ОВД.

§ 2. Классификация актов управления органов внутренних дел (полиции)

Классификация позволяет с достаточной полнотой охарактеризовать различные признаки нормативных правовых актов ОВД, существующие между ними связи, и с помощью определенных критериев найти формы объединения однородных нормативных актов в отдельные группы. Благодаря классификации возможно лучше уяснить юридическую природу актов управления, более четко представить себе отличительные признаки и назначение каждого вида этих актов, роль различных видов актов в решении общих и специальных задач государственного управления.

Применительно к нашему исследованию можно сказать, что

классификация актов органов внутренних дел позволяет более четко определить общие требования, предъявляемые к подзаконным актам ведомства, и сформулировать специальные требования к ним; помогает совершенствовать порядок издания нормативных правовых актов органов внутренних дел; способствует разработке четкого и эффективного порядка контроля за соблюдением законности в актах различных видов; обеспечивает научный подход к отбору актов при их систематизации.

Нормативные правовые акты ОВД весьма многообразны. Классификация их может быть различной, в зависимости от оснований. Рассмотрим наиболее распространенные из них.

По форме нормативные правовые акты ОВД подразделяются на: приказы, директивы, положения, уставы, инструкции, правила и наставления. Порой подобная множественность актов затрудняет правильный выбор их формы для решения определенных вопросов. Отметим, что под формой (внешней формой) понимаются установленные соответствующими предписаниями виды (наименования) нормативных правовых актов МВД России. Говоря о наименовании актов, мы имеем при этом в виду не только заголовок акта, отражающий его содержание, но и название акта, определяющее его принадлежность к определенной группе, к определенному виду нормативных актов. Но что же является основанием такой классификации, каково то свойство или признак акта, которым определяется его наименование?

На этот вопрос в литературе нет единой точки зрения. Либо наименование представляет собой ту специфическую характеристику актов, которая признана отражать особенности их содержания, либо наименование правовых актов органов управления, по общему правилу, одновременно отражает особенности и содержания, и порядка издания правовых актов, либо различия в методах принятия актов находят отражение и в форме этих актов, либо в различиях наименований основных актов находят закрепление (но не выражение) определенные различия в характере самой правотворческой деятельности министерства (ведомства), приведшей к изданию акта.

В Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (далее по тексту – Правила) содержатся важные нормативные установления, касающиеся общего перечня видов актов (нормативные правовые акты издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений), издаваемых этими органами. В результате отмечается низкий уровень универсализации правовых предписаний вследствие чего существует множество нормативных правовых актов по одному и тому же предмету регулирования. Несмотря на то, что указанный перечень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти является исчерпывающим, законодательные и иные нормативные акты допускают возможность издания федеральными органами управления нормативных актов и других видов.

Нормы анализируемого правового акта определили, что МВД России издаются нормативные акты в виде приказов, директив, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов. Как видим, указанная норма Правил требует использования расширительного способа толкования.

Рассмотрим индивидуальные признаки актов МВД РФ, характеризующие предмет регулирования, определяющие их предназначение и, в значительной степени, их содержание.

Приказ – подзаконный акт управления, волевое властное официальное распоряжение руководителя, отданное в пределах его должностных полномочий и обязательное для исполнения. Приказ является одним из видов актов, право издания которого присуще министерству как особому органу государственного управления. Разграничение приказа и других видов основных актов обусловлено особенностями различных проявлений нормотворческой деятельности министерств.

На наш взгляд, характерными признаками приказа являются следующие: 1) содержит предписания обязательного характера; 2) представляет собой акт, издаваемый в порядке осуществления единоначалия; 3) издается правомочным на то должностным лицом. Из самого названия этого вида нормативного правового акта «приказ» с необходимостью следует, что в нем могут содержаться только предписания, обязательные к исполнению. Поэтому нельзя облекать в форму приказа рекомендации, советы и т.п.

Текст приказа состоит, как правило, из вступительной (преамбулы) и распорядительной (приказной) частей. Во вступительной части излагаются цели задачи, мотивы и основания предписываемых действий. Если основанием к изданию приказа является законодательный, иной правовой акт или поручение вышестоящих органов, то во вступительной части указывается его вид, дата, номер, заголовок и передается содержание той его части, которая непосредственно касается данного министерства. Распорядительная часть начинается словом «приказываю». В пунктах распорядительной части приказа указываются исполнители, конкретные действия и сроки исполнения предписываемых действий. Если приказ изменяет или отменяет ранее изданные приказы или их отдельные пункты, это оговаривается в тексте приказа. В последнем пункте распорядительной части приказа указывается должностное лицо, на которое возлагается контроль за исполнением приказа в целом.

Содержание и цели издания приказов весьма многообразны. Следует отметить, что сами приказы могут быть классифицированы по различным основаниям. Различают нормативные и ненормативные приказы. Ненормативные приказы распространяются на конкретных субъектов правоотношений, наделяя их определенными правами и обязанностями, поэтому за нарушение приказа виновный несет юридическую ответственность как за нарушение предписаний нормативного акта, на основании или во исполнении которого он был принят. Нормативные приказы отличаются от ненормативных (актов индивидуального применения права) неконкретностью адресатов, возможностью неоднократного применения правового предписания.

Нужно отметить, что на практике довольно часто принимают смешанные приказы, содержащие разнородные по юридической природе предписания – как нормативные, так и индивидуальные, мотивируя это нецелесообразностью принятия нескольких актов, регулирующих один и тот же вопрос. Такая практика нежелательна, поскольку способы реализации нормативных и индивидуальных актов различна. В систему норм, составляющих тот или иной правовой институт, могут вноситься изменения, может меняться круг действия норм. Предписание же, лишь однажды проявив свое действие, в дальнейшем остается без изменения, и необходимость в постоянном пользовании им не возникает. Но если все-таки такой акт издан, то содержащиеся в нем нормативные предписания должны учитываться и храниться наряду с другими нормативными актами. Исключение в данной ситуации, на наш взгляд, можно отнести лишь к утверждающим приказам, в которых даются организационно-технические распоряжения подчиненным, связанные с реализацией утверждаемого нормативного правового акта, назначаются ответственные лица за исполнения приказа и пр.

По содержанию приказы могут быть: 1) по комплексным вопросам регулирования; 2) по реализации актов органов власти; 3) в связи с объявлением решений коллегии; 4) в связи с утверждением ведомственных актов: а) по утверждению одного акта, б) по утверждению нескольких актов; 5) о внесении изменений и дополнений в акты; 6) о признании утратившим силу или о неприменении актов МВД¹.

Вообще, приказ – самый распространенный вид нормативного правового акта ОВД, издаваемый по наиболее важным вопросам деятельности системы ОВД. Приказами создаются, реорганизуются, ликвидируются органы и учреждения, входящие в систему ОВД, определяются текущие и перспективные задачи, принципы, формы, методы деятельности ОВД, сотрудников и работников системы, предоставляются права и возлагаются обязанности,

¹ Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации // Вопросы теории. 2018. № 2. С. 356–365.

устанавливаются юридические факты, связанные с возникновением, изменением и прекращением правоотношений, утверждаются иные нормативные правовые акты МВД России.

Обобщая вышеизложенное, дадим определение данного нормативного правового акта. Приказ – нормативный правовой акт, изданный по важнейшим вопросам деятельности системы МВД России правомочным на то должностным лицом в порядке осуществления единоначалия.

Директива – распоряжение, руководящее указание, приказ, установка вышестоящего органа или должностного лица министерства. Директива, в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России – это нормативный акт, содержащий нормативные предписания, определяющие перспективы развития органов внутренних дел, основные направления их деятельности на конкретный период времени.

Однако на наш взгляд, малоубедительным является отнесение директивы министра к статусу нормативного правового акта. С таким же успехом нормативным актом можно считать и многочисленные Концепции по различным направлениям деятельности органов внутренних дел, к тому же они объявляются приказами МВД России.

Положение – форма нормативного акта, регулирующего определенную сторону государственной жизни, определяющего порядок какой-либо деятельности. В положении определяются задачи, функции, обязанности и права государственных органов. Под положением обычно понимается сводный нормативно-правовой акт, всеобъемлюще и детально регламентирующий какую-либо группу вопросов, касающихся правового статуса, либо организации деятельности субъектов права (государственного органа, учреждения).

Положение это статусный акт, в котором в систематизированном виде определяются порядок образования, права, обязанности и организация органов и учреждений системы МВД России, их структурных подразделений, а также их

руководителей. Поскольку положения как вид актов, закрепляющих компетенцию ОВД или их подразделений, получили широкое распространение, они заслуживают особого внимания. Права и обязанности закрепляются в этих актах, прежде всего посредством, установления задач и функций органа (или его подразделения). Разумеется, этот способ имеет и недостатки, т.к. он закрепляет компетенцию лишь в общей форме, что затрудняет проверку эффективности выполнения данным органом возлагаемых на него прав и обязанностей. Поэтому схема положения должна содержать все элементы статуса органа или подразделения. В перечне образцов нормативных правовых актов МВД России структура положения состоит из следующих разделов: «Общие положения», «Основные задачи», «Функции», «Взаимоотношения и связи», «Компетенция начальника», «Должностные обязанности личного состава». На наш взгляд положение должно состоять из шести разделов: «Общие положения», «Основные задачи и функции», «Права и обязанности», «Организация работы», «Взаимоотношения и связи», «Ответственность». К сожалению, на практике не всегда положения содержат вышеназванные перечни разделов, что не обеспечивает логическое развитие темы правового регулирования: указываются лишь общие положения, задачи, функции, иногда права и реже обязанности.

Итак, положение – это статусный нормативный правовой акт, систематизировано определяющий порядок образования, полномочия, организацию работы и порядок действий различных органов и учреждений, их структурных подразделений (отделов, отделений, групп) входящих в состав органов внутренних дел.

Положение устанавливает статус, определяет задачи и функции, права и обязанности, порядок деятельности органа внутренних дел или его структурного подразделения и их ответственность.

Уставы – это комплексные нормативные правовые акты, регулирующие ту или иную сферу государственной деятельности. Уставы регулируют деятельность определенных органов и организаций, их права и обязанности,

основы их взаимоотношений с другими органами, организациями, учреждениями и гражданами. В научной литературе, посвященной деятельности ОВД, указывается, что, исходя из особенностей организации ОВД, важности задач, стоящих перед ними, служба в них имеет много общего со службой в Вооруженных Силах. Поэтому некоторые авторы отмечают необходимость регламентировать данной формой нормативного акта деятельность военизированных подразделений ОВД или же деятельность внутренних войск МВД России.

По своему назначению устав ОВД является кодифицированным актом, содержащим свод правил, устанавливающих задачи, права и обязанности, основные формы организации и осуществления определенных видов деятельности МВД России, выполняемых системой органов или подразделений. Уставами также регламентируется правовой статус общеобразовательных учреждений, организаций и других хозяйствующих субъектов, относящихся к системе МВД России. И такой устав по своей правовой природе может быть отнесен к особым локальным нормативным актам.

Таким образом, устав – кодифицированный нормативный правовой акт (свод правил), содержащий систематизированное изложение норм, регламентирующих тот или иной вид деятельности либо правовой статус учреждений и хозяйствующих субъектов, относящихся к системе ОВД России.

Инструкция – подзаконный нормативный правовой акт, издаваемый органами исполнительной власти (в пределах их компетенции) в целях разъяснения и определения порядка применения законодательного акта, указа Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, приказа министра или руководителя иного государственного органа; 2) подзаконный нормативный акт, устанавливающий порядок выполнения служебных обязанностей определенными категориями работников (должностные инструкции) или определяющий порядок и условия осуществления какой-либо деятельности; 3) технические указания, правила (правила пользования механизмом, способы выполнения какой-либо

технологической операции и т.п.).

Инструкция – документ, в котором излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности министерства, порядок и последовательность действий организаций. В качестве специфического признака инструкции, характеризующего ее целенаправленность и содержание, часто называют то, что она устанавливает порядок исполнения другого правового акта. Иными словами, инструкция предусматривает, кем, как, каким образом, в каком порядке, в какой последовательности и т.п. должны исполняться положения, содержащиеся в другом акте. Этот характерный для инструкции признак нередко получает отражение в самом их наименовании. Сочетание слов «Инструкция о порядке» являются типичными для инструкций.

Однако для того, чтобы этот признак мог быть использован для характеристики инструкций как особого вида нормативного акта министерств, он нуждается в ряде уточнений.

Во-первых, следует подчеркнуть, что речь идет об установлении именно порядка исполнения другого акта, а не об издании инструкции «во исполнение», «для исполнения» и т.п. этого акта.

Во-вторых, в инструкциях министерств, всегда устанавливается порядок исполнения только нормативных актов. Именно этим обусловлено то, что сама инструкция всегда является нормативным актом: она устанавливает порядок применения (исполнения) законов, указов, а также актов вышестоящих органов управления. В этом смысле инструкция является как бы вспомогательным актом, но только в этом смысле.

В-третьих, в инструкциях может устанавливаться порядок исполнения не всего акта в целом, а определенной группы норм этого акта, либо даже одной отдельной его нормы. Наряду с этим встречаются инструкции о порядке исполнения нескольких актов. Как видим, инструкции (как и приказы) являются распространенной формой нормативных актов МВД и посвящены различным вопросам. По содержанию их можно условно разделить на несколько групп. В первую группу входят инструкции, устанавливающие порядок исполнения

другого нормативного акта. Вторую группу составляют инструкции, определяющие служебные права и обязанности должностных лиц органов или служб внутренних дел: участковых инспекторов, дежурных городского, районного отдела внутренних дел и т.п. Третью группу составляют инструкции, закрепляющие порядок осуществления отдельных действий или видов деятельности; организации отдельных сторон деятельности ОВД; применение приборов и других научно-технических средств. Понятно, что это условное деление, ибо содержание инструкции могут составить положения сразу нескольких вышеперечисленных групп.

Все сказанное выше позволяет определить инструкцию как нормативный правовой акт, содержащий юридические нормы, организующие конкретный (специальный) вид деятельности органа, работу конкретных должностных лиц, закрепляющие порядок, способы и методы осуществления соответствующих направлений служебной деятельности, процедуру реализации субъективных прав и обязанностей должностных лиц системы Министерства внутренних дел, а в установленных случаях – граждан, организаций, предприятий, учреждений.

Правила – нормативный правовой акт, регламентирующий порядок, процедуру осуществления отдельного вида деятельности ОВД или их работников, а также устанавливающий меру должного по реализации соответствующих субъективных прав и обязанностей.

Наставление. В наставлениях содержатся нормы о порядке (способе) действия конкретных подсистем по выполнению возложенных на них задач в той или иной ситуации, а также мера должного по реализации соответствующих субъективных прав и обязанностей. В данном акте устанавливаются принципы, задачи, функции, обязанности конкретных служб, органов и подразделений; порядка, способов, методов действий по выполнению возложенных на них задач. Особенностью наставлений как вида нормативных актов является подробное изложение в них не только задач и обязанностей, но и указаний на тактические, технологические и технические вопросы их

реализации, на то, как выполнять задачи и обязанности. В наставлениях содержатся и нормы, изданные вышестоящими органами по данному вопросу. Все это делает наставление практическим руководством, которое подлежит тщательному изучению и точному применению.

Отсюда наставление – нормативный правовой акт (свод правил), определяющий задачи и организацию конкретных подсистем (органов), порядок действия в той или иной ситуации, а также реализацию и исполнение соответствующих прав и обязанностей.

Таковы основные виды нормативных правовых актов, закрепленных Правилами подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России. Думается, что перечень их не является исчерпывающим. Дело в том, что в Правилах не выделяется такой вид нормативных актов ОВД, как решение коллегии министерства. В перечне образцов нормативных правовых актов МВД России данный вид акта рассматривается как один из вариантов приказов. Следует подчеркнуть, что в научной литературе данный акт выделяется как самостоятельная форма нормативных актов ОВД. Учитывая, что решения коллегии являются составной частью правовой основы и функционирования МВД России, считаем необходимым включить данный вид нормативного правового акта в Правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России.

Признавая необходимость и целесообразность установления в целях упорядочения ведомственного нормотворчества критериев разграничения различных его форм, Правила предусмотрели, что в МВД РФ нормативные акты издаются в форме приказов, директив, положений, уставов, инструкций, правил и наставлений. Если предложенные Правилами области применения приказа и положения ясны и не вызывают сомнений, то о наставлении и правил этого сказать нельзя. Касаясь «инструкций», «наставлений» и «правил» необходимо отметить, что в русском языке они по существу являются синонимами. Любая попытка заложить в них различный смысл делает рассматриваемые термины сугубо конвенциональными. Имея в виду

преследуемую цель, с этим вполне можно было бы согласиться. Однако содержание, которым Правила наполнили данные термины, совпадает, как нетрудно заметить, настолько, что если практика и ощутит какое-либо различие между ними, то не более, чем в диапазоне «нулевое- ничтожное». Целесообразнее было бы устранить неоправданную множественность наименований ведомственных актов и воспользоваться тем из них, которое стало традиционным, а именно «инструкцией».

Некоторые авторы считают, что «практика еще не наметила тенденций в выработке критериев разграничения вопросов, решение по которым следует оформлять приказами или инструкциями». Однако, на мой взгляд, они очевидны. Всестороннее урегулирование того или иного вида деятельности полиции – задача инструкции. Если же требуется принятие отдельных норм или внесение изменений и дополнений в действующую инструкцию, то они формулируются в приказе.

Таким образом, к основным формам нормотворческой деятельности МВД РФ следовало бы, на мой взгляд, отнести приказ, решение коллегии, положение, устав и инструкция.

Еще одна классификация нормативных правовых актов ОВД возможна по сфере действия на субъект: а) акты внутреннего действия, б) акты внешнего действия.

Первую группу составляют акты, действующие в рамках системы ОВД. Их адресатом выступают службы и подразделения, сотрудники ОВД. В общем массиве ведомственного нормативного материала их абсолютное большинство. Нормативные правовые акты ОВД внешнего действия имеют своей целью упорядочение общественных отношений, складывающихся вне системы МВД России, регулирование которых отнесено к компетенции ОВД.

По юридической силе все нормативные правовые акты ОВД делятся на: а) императивные и б) диспозитивные (модельные, примерные, типовые).

Модельные нормативные правовые акты ОВД (типовые положения, типовые соглашения и др.) издаются по вопросам, не требующим

централизованного решения, либо по вопросам совместного ведения МВД России и органов государственной власти субъектов РФ, по вопросам международного сотрудничества.

По субъекту волеизъявления: а) односторонние – изданные соответствующими должностными лицами ОВД, б) двух и многосторонние – изданные ОВД совместно с другими государственными органами, органами местного самоуправления (договорно-управленческое соглашение), общественными объединениями и с различными юридическими объединениями (ассоциациями т.п.).

В зависимости от субъекта правотворчества в правотворческом процессе можно выделить следующие разновидности актов совместного нормотворчества ОВД:

1) совместные акты (договор), принятые МВД России с международной организацией (организациями) или правоохранительным органом (органами) иностранного государства;

2) совместные акты, принятые МВД России с государственными органами находящимися как на одном уровне иерархии с Министерством, так и на других ступенях иерархической структуры.

Юридическая сила и, соответственно, иерархическое место совместных актов МВД с иными органами государственной власти, находящимися на различных уровнях в механизме государства, должны приравниваться к правовой силе и, соответственно, иерархическому месту актов вышестоящего органа.

На практике может возникнуть вопрос о существовании иерархической зависимости между актами вышестоящего органа, принятыми им совместно с каким-либо нижестоящим органом и последующими актами самого вышестоящего органа. С нашей точки зрения, оснований для признания такой зависимости нет. Дело в том, что, с одной стороны, факт участия нижестоящего органа в совместном правотворчестве не увеличивает и не может увеличивать правовую силу совместного акта, а скорее связан с решением какой-либо

политической задачи, с другой не налагает и не может налагать каких-либо обязательств, связанных с необходимостью согласования вопроса для отмены или изменения такого акта.

Особую группу совместных актов образуют те акты, которые принимаются МВД с иными органами государственной власти (министерствами), находящимися с ним на одном иерархическом уровне. Здесь возникает ряд относительно самостоятельных вопросов: должны ли такие акты иметь иерархический приоритет перед актами, принятыми каждым из таких органов в отдельности; должен ли существовать иерархический приоритет таких актов по отношению к актам иных органов соответствующего иерархического уровня, не принимавшим участия в принятии совместного акта; должны ли совместные акты, принятые большим количеством органов (например, тремя органами), иметь приоритет перед совместными актами, принятыми меньшим количеством органов (двумя)?

С нашей точки зрения, утвердительно можно ответить лишь на первый вопрос. Рассматриваемая ситуация совершенно аналогична той, которая имеет место в отношении совместных актов, являющихся источниками международного права. Каждый орган государственной власти, принимающий участие в совместном нормотворчестве, автоматически принимают на себя обязательства не изменять установленные правила по своему одностороннему волеизъявлению. Такие акты принимаются по вопросам пересекающейся компетенции и являются весьма эффективным способом (формой) преодоления возможных противоречий.

Особую группу совместных актов составляют акты, принятые по согласованию МВД с другими органами. Согласно постановлению Правительства РФ № 1009, нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими. В последнем случае проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами, если такое согласование является

обязательным в соответствии с законодательством РФ, а также если в нормативном правовом акте содержатся положения, нормы и поручения, касающиеся других министерств и ведомств. Согласование нормативного правового акта оформляется визами.

Правовая природа совместного нормативного акта как общего акта всех издавших его органов, предполагает и равноправное положение по отношению к нему всех этих органов, одинаковое положение субъектов отношений. Это равноправие выражается в том, что ни один из органов, участвовавших в его издании, не может единолично отменить этот акт, изменить его или внести в него дополнение. Всякие преобразования такого акта могут совершаться органами, его издавшими, только совместно.

Осуществление двумя или несколькими министерствами и ведомствами общей нормотворческой деятельности путем издания нормативных актов совместно и по согласованию вызывается в значительной мере теми же причинами, которыми обусловлено издание так называемых надведомственных нормативных актов. В основе этих причин лежит, межотраслевой характер выполняемых министерствами (ведомствами) функций. Этим объясняется то обстоятельство, что по крайней мере одним из участников такой общей нормотворческой деятельности во многих случаях являются органы, для которых межотраслевая и координационная деятельность является главной задачей. Но нередко возникает необходимость в издании актов совместно и по согласованию между отраслевыми органами – министерствами и специальными ведомствами. Деятельность каждого министерства и ведомства по управлению различными областями и сферами не может осуществляться изолированно от аналогичной деятельности других министерств и ведомств.

По характеру компетенции: а) акты общего действия (по общим вопросам, входящим в компетенцию Министерства), б) акты специального действия (функциональные – по отдельным направлениям деятельности).

По действию в пространстве (по территории действия): а) общенациональные (действующие на территории всей страны), б)

региональные (действующие на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации), в) местные (действующие на территории города или района), локальные (действующие внутри подразделения).

По степени открытости все акты делятся на: а) открытые (доступные для всеобщего пользования), б) закрытые (доступные для ограниченного круга лиц).

Ограничительными грифами являются «для служебного пользования», «секретно», «совершенно секретно». Гриф «для служебного пользования» присваивается нормативным правовым актам ОВД, содержащим сведения, составляющие служебную тайну, разглашение (утрата) которых может нанести ущерб интересам государства, деятельности ОВД.

Грифы «секретно» и «совершенно секретно» проставляются на нормативных актах, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, разглашение (утрата) которых может повлечь тяжкий ущерб государственным интересам России. В соответствии с законодательством к государственной тайне относятся сведения о силах, средствах, об источниках, о методах, планах и результатах оперативно-розыскной деятельности, а также данные о финансировании этой деятельности¹.

Степень открытости или закрытости нормативного правового акта ОВД определяется разработчиком (исполнителем). При этом учитываются важность содержащихся в акте сведений, характер и размер ущерба, который может быть нанесен в результате их разглашения или утраты.

По действию во времени (по сроку действия): рассчитанные на неопределенный срок и временные. Таким образом, нормативные правовые акты ОВД многообразны по форме, содержанию, кругу регулируемых отношений, что позволяет ОВД эффективно осуществлять возложенное управление.

¹ Кокарев А. Н. Административная деятельность ОВД: учебное пособие. М.: ИНФРА, 2019. С. 362.

Подводя итог анализу юридической природы и имеющихся видов нормативных правовых актов МВД России, считаем возможным высказать некоторые предложения, направленные на совершенствование практики классификации видов ведомственных нормативных правовых актов органов внутренних дел России:

1. Являясь основным нормативным правовым актом в области нормотворчества МВД России, Правила подготовки нормативных актов в центральном аппарате МВД России, на наш взгляд должны дать максимально четкий, однозначный, юридически выраженный перечень видов (наименований) нормативных правовых актов, их определение и критерии отграничения, а также установить для каждого их вида общий порядок подготовки, оформления, опубликования, сферы действия, толкования и систематизации. Когда в содержании явлений нет существенной и стабильной разницы, находящей отражение в наименовании правовых актов, или формы актов избираются произвольно, то разграничение этих форм теряет всякий смысл и не может выполнять своей организующей роли.

2. Указанные Правила должны в своей классификации ведомственных нормативных правовых актов:

а) зафиксировать виды ведомственных нормативных актов, принимаемых в системе МВД России – международные договора (соглашения) межведомственного характера, приказы, решения коллегии, положения, и инструкции. Необходимо также повысить уровень универсализации нормативных правовых актов, обозначив все их формы выражения;

б) определить границы между ними, дать четкие критерии предмета их регулирования (предметы ведения);

в) установить определенную иерархию в массиве ведомственных нормативных правовых актов, принимаемых в системе МВД России;

г) создать юридически обоснованные и значимые стандарты, устанавливающие содержание и форму правового акта.

Подводя итоги по вышесказанному отметим, что совершенствование

делопроизводства и документационного обеспечения управления является одним из важных направлений развития МВД России. Один из путей такого совершенствования – переход на безбумажные технологии делопроизводства посредством автоматизации процессов управления.

Работа с документами всегда требовала больших трудозатрат, а совершенствованию документационных операций препятствовала низкая производительность ручного труда, всегда преобладавшего в делопроизводстве. Применение современных компьютерных средств, способствует развитию документационного обеспечения управления, а также переходу информационного обеспечения в системе органов внутренних дел на качественно новый уровень.

§ 3. Порядок подготовки и издания нормативных правовых актов МВД России

Система российского законодательства, представляет собой многоуровневое правовое образование, включающее нормативные акты центральных органов исполнительной власти. Процесс преобразования российского государства находит свое отражение в функционировании многих закономерностей социально-правового характера. Отличительной чертой современного этапа развития общества является постоянно повышающееся внимание к праву и законности, к правотворческой деятельности.

На сегодняшний день проблема совершенствования правотворчества обостряется, так как в обществе происходит разрушение большинства институциональных и нормативных образцов. Меняются не только цели и основные ценности, ставшие вполне приемлемыми за определенный промежуток времени, но и социальные потребности. В обществе устанавливаются новые правила правового взаимодействия.

На формирование правовых норм по-прежнему влияет правотворческая деятельность государственного аппарата, которая по своей структуре не может быть изолирована от общественных процессов.

Необходимо отметить, что процесс нормотворчества определяется в первую очередь обеспечением внутренней согласованности установленных и действующих законов и прочих нормативных актов, которые составляют систему правовой регламентации социальных отношений. Отсюда можно сделать предположение, что одной из главных задач государства на сегодняшний день должно быть усовершенствование законодательства. Поставленная, столь серьезная цель должна решаться на основе научного базиса, а так же носить системный характер.

Бесспорно, вопрос, который касается особенностей нормотворчества, рассматриваемый на уровне издания подзаконных актов, должен пройти тщательную проработку с выявлением плюсов и минусов такового. Эффективность законодательства, которое существует и развивается в рамках определенного государства, определяется системностью исследования факторов, которые обуславливают нормотворчество. Можно выделить несколько факторов: от порождающих необходимость правовой регламентации до определяющих форму и содержание нормативного акта. Не стоит забыть и о факторах, которые обуславливают уровень приведенных в действие норм.

Как ни странно, глубокое изучение данной проблемы в рамках ведомственного нормотворчества, не проводилось, однако, выделенная в рамках научной работы проблема является актуальной на сегодняшний день.

Акты управления в правовой системе РФ занимают довольно значимое место. Более того, необходимо помнить, что они являются основной юридической формой реализации задач и функций исполнительной власти. Необходимо отметить, что МВД РФ требует совершенствования нормотворческой деятельности не только относительно вышеприведенных причин, но и относительно использования нормативных актов федеральных законов исполнительной власти. Данные акты действуют как главный инструмент предписаний законов и прочих нормативных актов, а так же поручений высших органов государственной власти.

Нельзя не отметить, что относительно данного вопроса МВД России

принимает ряд серьезных мер:

вопросы нормотворческой деятельности получают обстоятельную необходимую регламентацию;

МВД России создали спецподразделения, основной функцией которых является обеспечение процесса подготовки нормативных актов;

в процесс исследования нормотворческого процесса вовлечены образовательные организации и научно-исследовательские учреждения при МВД России.

Безусловно, была проведена достаточно серьезная работа, однако, данная тема все еще требует конкретного анализа.

За последнее время можно проследить изменение законодательства Российской Федерации, которое регулировало и продолжает регулировать общественные отношения, связанные с ведомственными нормативными актами, которые имеют юридическую силу. МВД России активно сотрудничает с правоохранительными органами соседних стран. Необходимо понимать, что подобное сотрудничество требует существенных преобразований в процессе подготовки международных договоров.

На сегодняшний день действуют различные ведомственные акты, которые дублируют содержащиеся в них нормы, а так же положения отдельных актов, которые являются абстрактными и декларативными. Вышеприведенные показатели не соответствуют правилам юридической техники.

Нормотворческий процесс понимается, как широкое понятие, включающее в себя неконтролируемый этап формирования правовых взглядов.

Ведомственный нормотворческий процесс в первую очередь начинается с принятия решения о необходимости разработки и создания ведомственного нормативного акта. Данное решение могут принимать федеральные министры, руководители различных ведомств, высшие органы государственной власти, руководителями федеральных органов исполнительной власти, или лицами, которые исполняют его обязанности. В соответствии с основным документом, регламентирующего ведомственный нормотворческий процесс в РФ.

Ведомственный нормотворческий проект начинается на этапе нормотворческой инициативы. Необходимо отметить, что подобная инициатива в ведомствах и министерствах имеет свои особенности.

Опираясь на вышеприведенные три точки зрения, можно сделать следующий вывод: наиболее оптимизированной и юридически-обоснованной является статья три. Первая точка зрения содержит информацию относительно «определенного этапа обсуждения плюс отсутствие деятельности». Вторая точка зрения содержит информацию об определенных решениях, но так же конкретная деятельность отсутствует.

Существуют ведомственные нормативные акты внутреннего и внешнего действия, распространяющие свои веления на граждан, выделяются несколько форм нормотворческой инициативы (инициативные проекты нормативных актов, различные концепции нормативных актов, предложения о разработке и принятии какого-либо нормативного документа, предложения об изменениях и дополнениях в ведомственные нормативные акты), что позволяет признать ведомство полноправным субъектом правотворческой деятельности.

На сегодняшний день субъектами нормотворческой инициативы могут являться и юридические, и физические лица, а так же их структурные подразделения и ведомственные объединения.

Необходимо помнить, что решение, относительно издания нормативного акта приводит в исполнение одно и должностных лиц, не смотря на то, что ведомственная нормотворческая инициатива в априори может быть от разных субъектов правовых отношений. Следом начинается один из самых сложных процессов в ведомственном нормотворчестве – это подготовка проекта нормативного акта. Перед этим органы государственной власти, опираясь на нормативный акт органа высшей государственной власти или собственной волей принимают решения о разработке, непосредственном принятии нормативного акта. Оно направлено на регулирование общественных отношений.

Отметим, что в самой системе правового регулирования существует та

необходимость принятия ведомственных нормативных правовых актов, о которой идет речь. Необходимо отметить, что работа федеральных органов исполнительной власти ориентируется на закон, который не способен регулировать каждую ситуацию, а так же не способен устанавливать прочие процедуры для всех государственных служащих, организаций и граждан РФ.

Анализируя систему правотворчества в правоохранительных структурах, отметим, что содержание нормотворчества ОВД составляет непосредственно деятельность по подготовке и изданию нормативных актов, т.е. нормотворческий процесс. Вышеупомянутая деятельность течет в определенном «организованном течении». Ключевые моменты строго регламентированы нормами права, а процедура и механизм образуются при помощи организации данной деятельности.

Содержание и форма – это главные понятия, соотносимые с созданием нормативных актов ведомственного нормотворчества. Данные формы неотделимые друг от друга, но в то же время характеризует противоположные грани одного и того же явления.

Следовательно, ведомственное нормотворчество ОВД РФ – это деятельность, которая осуществляется в рамках полномочий, а так же протекает в определенном организованно-правовом порядке, направленная на создание, изменение и отмене нормативных правовых актов.

Механизм нормотворчества – это способ коммуницирования участников нормотворческих взаимоотношений.

Г. Б. Романовский выделяет определенный подход, направленный механизм правотворчества, как основную систему субъектов, осуществляющую правотворческую деятельность¹.

Среди основных элементов правотворческой деятельности ученый выделяет:

– правовые нормы, как база нормотворчества;

¹Романовский Г. Б., Романовская О. В. Правоохранительные органы: учебное пособие. М.: РИОР, 2018. С. 310.

- нормотворческие процедуры;
- акты реализации права на нормотворчество (договоры, соглашения).

Анализируя различные источники, содержащие сведения по нормотворческому процессу, как правило, среди основных этапов принятия управленческих актов выделяются:

- прогнозирование и планирование;
- изучение, анализ общественных явлений;
- выявление потребности в правовой регламентации;
- определение органов, субъектов, правомочных принимать правовое решение о подготовке проекта;
- разработка концепции;
- разработка идеи будущего акта;
- подготовка проекта разработчиком либо рабочей группой, обсуждение замысла;
- официальное рассмотрение концепции нормативно-правового акта с соблюдением соответствующих процедур.

Нормотворческая деятельность зачастую отождествляется с деятельностью по подготовке (разработке) нормативных правовых актов, их принятию. Такой подход справедлив, если нормативный правовой акт выступает как источник, содержащий исключительно нормы права. Но это не всегда так. В нормативных правовых актах могут содержаться предписания, хотя и носящие правовой характер, но не являющиеся нормами права. Названное выше обстоятельство дает основание говорить о нормотворческой деятельности в собственном понимании и в широком смысле слова.

Одним из важнейших вопросов нормотворчества является стадия вступления в законную силу ведомственных нормативных правовых актов. Так, нормативные правовые акты Министерства внутренних дел Российской Федерации, признанные Министерством юстиции Российской Федерации которые, не нуждаются в государственной регистрации, подлежат опубликованию в официальном источнике ведомства – газете «Щит и меч». Эта

газета является источником официального опубликования (за исключением нормативных правовых актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера). Нормативные правовые акты Министерства внутренних дел Российской Федерации, не нуждающимися в государственной регистрации, вступают в силу с момента их подписания (утверждения), если самими нормативными правовыми актами не установлен иной срок или порядок вступления в силу. Правовому департаменту Министерства внутренних дел Российской Федерации поручено проводить регулярный отбор и направление нормативных правовых актов для официального опубликования.

Таким образом, подводя краткий итог вышесказанному, отметим, что процесс ведомственного нормотворчества, как было определено в данной работе, обусловлен обеспечением определенной согласованности действующих законов, которые и составляют всю описываемую нами систему. На сегодняшний день проблема формирования ведомственного нормотворческого процесса очень актуальна и требует незамедлительного решения, которое увеличит эффективность деятельности правоохранительных органов. Именно поэтому, сегодня, государство (или его представитель – исполнительная ветвь власти) должно ставить перед собой конкретные цели по решению проблемы, связанной с формированием ведомственного нормотворческого процесса. Необходимо усовершенствовать законодательную базу Российской Федерации на уровне научного регулирования. Данный процесс вмешательства государства в столь серьезные проблемы, должен носить системный характер.

Органы исполнительной власти выявили определенную концептуальную разработку, которая опирается на природу нормативных актов. Однако профессионалы (юристы, сотрудники правоохранительных органов и т.п.) отмечают, что данная концепция является абсолютно не действенной. Все опирается лишь на законодательную базу, законодательную технику, на теорию нормативных правовых актов, когда требуются четкая концепция, способствующая решению поставленной проблемы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе вышеизложенного материала хотелось бы сделать следующие выводы:

Административная деятельность органов внутренних дел – это исполнительно-распорядительная деятельность, направленная на организацию и практическое осуществление задач и функций органов внутренних дел в области обеспечения личной безопасности граждан, борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. К основным чертам данного вида деятельности полиции следует отнести: государственно-властный характер; подзаконный характер; в отличие от других видов государственно-властной деятельности (законодательной, правосудия и прокурорского надзора) административная деятельность носит исполнительно-распорядительный характер.

Административная деятельность органов внутренних дел осуществляется в следующих формах: правотворческая (правоустановительная); правоприменительная, которая в свою очередь подразделяется на регулятивную и правоохранительную; проведение организационных мероприятий; совершение материально-технических действий, операций.

Организационная сущность административной деятельности выражается в том, что в процессе ее осуществления организуется совместная целенаправленная деятельность людей по решению задач в сфере внутренних дел, охраны общественного порядка. В этих целях решаются вопросы, связанные с функционированием системы управления внутренними делами, координируется деятельность участников общественных отношений в сфере внутренних дел, организуется совместная работа, осуществляются контроль и надзор за ходом ее выполнения. Правовая форма административной деятельности полиции занимает важное место, так как влечет непосредственно юридические последствия. Направляет субъекты управления на осуществление определенных целей и задач возложенных на ОВД.

Совершенствование делопроизводства и документационного обеспечения управления является одним из важных направлений развития МВД России.

Работа с документами всегда требовала больших трудозатрат, применение современных компьютерных средств, способствует развитию документационного обеспечения управления.

Так же исследуя процесс ведомственного нормотворчества, как было определено в данной работе, обусловлен обеспечением определенной согласованности действующих законов, которые и составляют всю описываемую нами систему.

На сегодняшний день проблема формирования ведомственного нормотворческого процесса очень актуальна и требует незамедлительного решения, которое увеличит эффективность деятельности правоохранительных органов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных Законом Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ и Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL:// <http://www.pravo.gov.ru>.

2. О полиции: федер. закон Рос. Федерации от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 28 янв. 2011 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 02 февраля 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

3. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009.ред. от 20 июля 2021 г. с изм. и доп., вступ. в силу с 01 января 2022 года [Электронный ресурс]. URL:// <http://www.pravo.gov.ru>.

4. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 года № 484 [Электронный ресурс]. URL:// <http://www.pravo.gov.ru>.

II. Учебная, научная литература и иные материалы

1. Адмиралова И. А. Административная деятельность полиции и обеспечение прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 505–512.

2. Адмиралова И. А. Средства обеспечения законности административной деятельности полиции и обеспечение прав граждан // Современное право. 2018. № 10. С. 36–42.

3. Аврутин Ю. Е., Булавин, Ю. П. Комментарии к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М.: Проспект, 2018. С. 552 с.

4. Гришкoveц А. А. Размышления о так называемой «административной деликтологий» // В сб.: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения). Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2021. С. 356–366.

5. Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации // Вопросы теории. 2018. № 2. С. 356–365.

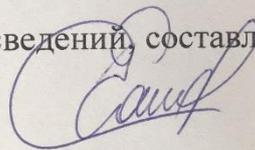
6. Дмитриев Ю. А. Административное право: учебник. М.: Эскимо. 2019. 935 с.

7. Кокарев А. Н. Административная деятельность ОВД: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2019. 362 с.

8. Романовский Г. Б., Романовская О. В. Правоохранительные органы учебное пособие. М.: РИОР, 2018. 310 с.

9. Соловей, Ю. Н. Административное право России: учебник // Административное правоС.: Саратов, 2019. 622 с.

Материал вычитан, цифры, факты, цитаты сверены с первоисточником.
Материал не содержит сведений, составляющих государственную и служебную тайну.



Е.В. Горюшин