

ВЕСТНИК

Саратовской государственной академии права

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ • Основан в январе 1995 года • Выходит 6 раз в год

Saratov State Academy of Law HERALD
SCIENTIFIC JOURNAL

№1(83) 2012

Редакционная коллегия:

- И.Н. Сенякин**, доктор юридических наук, профессор (главный редактор)
С.Ф. Афанасьев, доктор юридических наук, доцент
В.М. Баранов, доктор юридических наук, профессор (Н. Новгород)
Н.А. Баринов, доктор юридических наук, профессор
Е.В. Вавилин, доктор юридических наук, доцент (зам. главного редактора)
Т.А. Григорьева, доктор юридических наук, профессор
А.И. Демидов, доктор философских наук, профессор
Т.А. Заметина, доктор юридических наук, доцент
О.В. Исаенкова, доктор юридических наук, профессор (зам. главного редактора)
В.Т. Кабышев, доктор юридических наук, профессор
В.А. Летяев, доктор юридических наук, профессор (Казань)
В.М. Манохин, доктор юридических наук, профессор
Н.И. Матузов, доктор юридических наук, профессор
Б.Т. Разгильдиев, доктор юридических наук, профессор
О.Ю. Рыбаков, доктор юридических наук, профессор (доктор философских наук)
Е.Н. Пастушенко, доктор юридических наук, профессор
С.В. Поленина, доктор юридических наук, профессор (Москва)
В.В. Степанов, кандидат юридических наук, профессор
С.Б. Суворов, доктор социологических наук, профессор
В.М. Сырых, доктор юридических наук, профессор (Москва)
Н.И. Химичева, доктор юридических наук, профессор
Т.И. Хмелева, кандидат юридических наук, доцент
И.В. Шестерякова, доктор юридических наук, доцент
Б.С. Эбзеев, доктор юридических наук, профессор (Москва)

ISSN 1561-9494

Журнал включен Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук

Издание включено в Реферативный журнал и Базы данных ВИНТИ РАН. Сведения о журнале ежегодно публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям «Ulrich's Periodicals Directory».

Электронная версия на сайте: www.ssla.ru

E-mail: vestnik@sgap.ru

Распространяется по подписке
Подписной индекс 46490

Цена для подписчиков 220 руб., в розничной продаже — свободная.

Редактор, корректор **Т.Ф. Батищева**
Компьютерная верстка **С.В. Демченко**

Подписано в печать 25.02.2012 г. Формат 70×108^{1/16}.
Усл. печ. л. 18,2. Уч.-изд. л. 21,6.
Тираж 950 экз. Заказ 83.

Журнал зарегистрирован
Поволжским межрегиональным территориальным управлением
Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания
и средств массовых коммуникаций 13 января 2004 г. ПИ № 7-2540.

Учредитель
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

© ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012

¹⁰ См.: Арзамасов Ю.Г. Природа юридической деятельности // Ленинградский юридический журнал. 2007. № 3 (9). С. 34–35.

¹¹ См.: Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989. С. 9; Бакулина Л.Т., Горелунов Д.Н. Взаимодействие политики и права. Казань, 2009. С. 75.

¹² См.: Карташов В.Н. Указ. соч. С. 9.

¹³ См.: Российская газета. 2009. 1 апр.

¹⁴ См.: Российская газета. 2011. 27 апр.

¹⁵ См.: Арзамасов Ю.Г. Указ. соч. С. 40.

Е.С. Щербакова

НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Нормативно-правовой акт — это официальный акт-документ, являющийся результатом правотворчества компетентных органов, содержащий нормы права и выступающий в качестве основания возникновения, изменения или прекращения правоотношений.

Наиболее важная нормотворческая работа в сфере охраны правопорядка осуществляется органами внутренних дел. Нормативно-правовые акты органов внутренних дел одновременно являются важнейшим инструментом управленческой деятельности органов внутренних дел, средством воздействия на поведение соответствующих субъектов в интересах решения стоящих перед органами внутренних дел задач по защите прав и свобод человека и гражданина, охране правопорядка и борьбы с преступностью. Круг регулируемых актами органов внутренних дел общественных отношений ограничен в основном рамками МВД России, т. е. они, прежде всего, регулируют внутриорганизационные (внутриведомственные) отношения, упорядочивают деятельность их сотрудников, служб и подразделений. В то же время нормотворческая деятельность органов внутренних дел распространяется и на отношения внешнего порядка, возникающие вне системы МВД России. В.В. Черников отмечает, что в этих случаях регулируется в основном порядок реализации гражданами, предприятиями, организациями, учреждениями имеющих у них прав и исполнения возложенных на них обязанностей в соответствующих сферах общественной жизни, устанавливая в определенных случаях и первичные нормы. Этими актами определяются также технология взаимоотношений органов внутренних дел и других субъектов, действующих в сфере охраны правопорядка¹.

Нормативным правовым актам органов внутренних дел свойственны все признаки нормативно-правовых актов в целом. В то же время, исходя из специфики регулируемых общественных отношений, а, следовательно, и функциональной деятельности органов внутренних дел, они обладают следующими особенностями:

1) письменная форма нормативно-правовых актов органов внутренних дел означает, что в качестве их могут выступать *только акты, представляющие собой составленный законным порядком документ, служащий доказательством совершения каких-либо действий, подтверждения прав соответствующих субъектов, возложения обязанностей на определенных лиц;*

2) нормативно-правовые акты органов внутренних дел являются *правоустановительными*. Они представляют собой управленческие решения, направленные непосредственно на введение, видоизменение или прекращение общеобязательных правил поведения, установленных для сотрудников органов внутренних дел, а в соответствующих случаях — граждан или юридических лиц. Ориентация на типичное воплощение отличает нормативные правовые акты органов внутренних дел от остальных актов управления, предполагающих однократные действия определенных субъектов в конкретных жизненных ситуациях;

3) важнейшая черта нормативно-правовых актов органов внутренних дел — их *подзаконность*. Они издаются органами внутренних дел в соответствии, на основе и во исполнение законов РФ, правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, а в определенных слу-

чаях — в соответствии, во исполнение и на основе нормативно-правовых актов субъектов РФ, вышестоящих органов внутренних дел.

Таким образом, нормативные правовые акты органов внутренних дел представляют собой подзаконные официальные документы, принятые уполномоченными на то должностными лицами с соблюдением утвержденной процедуры, которые устанавливают, изменяют или отменяют нормы права.

Следует отметить, что формы нормативно-правовых актов в системе МВД РФ весьма разнообразны. В данном ведомстве постановления и распоряжения не принимаются, дополнительно вводятся директивы, уставы, наставления и разрешаются еще иные формы выражения нормативно-правовых актов, что, безусловно, не вносит стабильности в правотворческие полномочия министерства, не способствует определению юридической силы акта, затрудняет их практическую реализацию. В связи с этим возникает необходимость в определенном упорядочивании использования этих форм, чтобы каждая из них применялась не произвольно, а в зависимости от содержания и сферы действия акта. Это окажет положительное воздействие на общий процесс правовой регламентации общественных отношений в сфере деятельности МВД РФ в целом и в т. ч. в сфере охраны правопорядка.

Учитывая множественность нормативно-правовых актов МВД РФ, можно с уверенностью констатировать, что упорядоченность актов по различным критериям важна не только в теоретическом плане, но и в практическом аспекте, поскольку позволяет разобраться в имеющемся количестве (а оно год от года увеличивается) нормативно-правовых актов, решать вопросы их систематизации. Ю.А. Тихомиров верно отмечает, что путаница и ошибки в принятии разных актов часто порождаются незнанием их специфики, что ведет к неверному выбору формы акта для решения вопросов того или иного рода². Классификация актов дает возможность глубже постичь сущность нормативных актов МВД России, рассмотреть специфические свойства отдельных групп актов, особенности их принятия и оформления.

Классификация нормативных правовых актов органов внутренних дел исследовалась Ю.Г. Арзамасовым, В.В. Лазаревым, Т.Н. Ворониной, В.В. Черниковым, Л.М. Розиным и другими авторами. Учитывая предложенные учеными классификации, считаем возможным выделить следующие критерии классификации нормативно-правовых актов органов внутренних дел:

по форме выражения. В соответствии с приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» акты органов внутренних дел принимаются в форме приказов, директив, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных актов;

по предмету правового регулирования нормативные правовые акты органов внутренних дел подразделяются на: внутренние и внешние. Первую группу составляют акты, действующие в рамках системы органов внутренних дел. Их абсолютное большинство. Нормативные правовые акты второй группы имеют целью упорядочивание общественных отношений, складывающихся непосредственно вне системы МВД России, регулирование которых отнесено к компетенции органов внутренних дел. В рамках этой классификации возможна дальнейшая градация нормативно-правовых актов органов внутренних дел по объекту воздействия, исходя из основных направлений их деятельности по реализации задач и функций государства в пределах их компетенции: по кадровым вопросам, финансовому и вещевому довольствию, обеспечению общественной и личной безопасности, охране правопорядка и т.д.;

по субъекту принятия нормативные правовые акты органов внутренних дел подразделяются на акты: 1) издаваемые соответствующими должностными лицами органов внутренних дел; 2) издаваемые органами внутренних дел совместно с другими государственными органами и общественными объединениями.

В системе МВД России (данное следует из положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденной указом Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039) полномочиями на издание нормативных правовых актов обладают следующие должностные лица: министр внутренних дел РФ (в полном объеме); заместители министра внутренних дел РФ — начальники служб; министры внутренних дел республик, начальники управлений (главных управлений) внутренних дел краев, областей, автономной области, автономных округов, а равно начальники приравненных к ним органов (начальники управлений дел на транспорте, начальники на режимных территориях и особых режимных объектах и т.д.). Начальники городских, районных органов внутренних дел, руководители иных органов, учреждений, организаций, подраз-

делений обладают полномочиями на издание правовых актов, действующих только в пределах данного органа, учреждения, организации, подразделения. Эта компетенция носит весьма узкий характер и ограничивается в основном вопросами организации работы названных субъектов. При этом следует иметь в виду, что существуют исключительные полномочия первых руководителей соответствующих уровней органов внутренних дел. Только первый руководитель компетентен издавать акты, затрагивающие интересы нескольких служб, курируемых разными заместителями. С другими государственными органами нормативные правовые акты издаются по вопросам совместного ведения. Примером такого рода может быть приказ МПС России и МВД России от 25 апреля 1996 г. № 8у/222 «О мерах по дальнейшему укреплению правопорядка в сфере пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте».

Основной объем нормативных правовых актов в системе органов внутренних дел, регулирующих общественные отношения в сфере охраны правопорядка, издает министр внутренних дел РФ. При этом руководители городских, районных органов внутренних дел, как правило, издают нормативные правовые акты, регулирующие внутренние отношения, упорядочивая деятельность своих сотрудников, служб и подразделений;

по степени открытости или закрытости нормативные правовые акты органов внутренних дел подразделяются на: открытые (доступные для всеобщего пользования) и закрытые (доступные для ограниченного круга лиц и имеющие ограничительные грифы «для служебного пользования», «секретно», «совершенно секретно»);

по времени действия нормативные правовые акты органов внутренних дел характеризуются как рассчитанные на неопределенный срок и временные. Действие последних связано с относительно определенным сроком или наступлением соответствующих событий.

Таким образом, классификация нормативных правовых актов органов внутренних дел дает возможность лучше уяснить их юридическую природу, более четко представить назначение каждого вида этих актов и роль в решении общих и специальных задач государственного управления. Однако, по нашему мнению, в целях определения юридической силы актов необходимо установить четкую иерархию ведомственных нормативных правовых актов, а также зафиксировать виды ведомственных актов, принимаемых в системе МВД России. Это возможно через их унификацию, т.к. в различных словарях инструкции, правила, наставления практически означают одно — правило. Необходимо также определить границы между ними и дать четкие критерии предмета их регулирования (предметы ведения).

Следует также учитывать, что для функционирования механизма правового регулирования в сфере охраны правопорядка, с точки зрения его нормативной основы, немаловажное значение имеет изложение правовых норм в статьях нормативного акта, строение и взаиморасположение их элементов. Актуальность данного утверждения объясняется тем, что трудности, которые испытывают государственные органы и должностные лица при применении правовых норм, обусловлены в первую очередь несовершенством законодательной техники и неудачной формой изложения этих норм в статьях нормативных актов.

¹ См.: Организация нормотворческой деятельности в системе МВД России. М., 2002. С. 38.

² См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 147.

В.И. Кузьменко

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

Актуальность вопроса о необходимости совершенствования и обновления российской правовой системы не вызывает сомнений. Преобразования, происходящие в государстве, праве, обществе настолько значительны, противоречивы, что юридическая наука нередко оказывается неспособной оперативно, вовремя и глубоко исследовать эти процессы.

© Кузьменко Валентина Игоревна, 2012

Ассистент кафедры теории и истории государства и права (Филиал Казанского (Приволжского) федерального университета в г. Набережные Челны).