

ВИДЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ МВД РОССИИ

А.Ю.Тутуев,
магистрант Владимирского филиала РАНХиГС

Долгое время не был решен вопрос о возможных видах ведомственных нормативных актов, в том числе и актов, издаваемых МВД России. Поэтому каждое ведомство могло действовать по собственному усмотрению, в связи с чем практика издания таких актов была чрезвычайно разнообразной: издавались приказы, постановления, распоряжения, инструкции, указания, письма, циркулярные письма, директивные письма, правила, положения, методические указания. При этом между наименованием (видом) актов и характером их содержания не прослеживалось четкой зависимости.

В результате одинаковые по своему содержанию акты имели различное наименование. Не было единообразия и в практике утверждения определенных видов актов другими. Так, например, инструкции в одних случаях издавались самостоятельно, в других - утверждались приказами, в третьих - грифом «Утверждаю».

В целях устранения множественности издаваемых видов ведомственных нормативных актов была проведена их унификация. Впервые такая унификация осуществлена постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»⁷².

Этим постановлением был установлен исчерпывающий перечень видов нормативных правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти: постановления, распоряжения, приказы, правила, инст-

рукции, положения. Установлен запрет на издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм. Таким образом, указанные Правила определили перечень ведомственных нормативных правовых актов, предусмотрев их шесть видов.

Вместе с тем указанная норма не решает вопрос в отношении определения критериев издания разных видов нормативных правовых актов, не предусматривает соотношение компетенции федеральных органов исполнительной власти, принимающих различные виды ведомственные акты⁷³. Отсутствуют и нормы, определяющие понятия «приказ», «инструкция», «правила», всех остальных видов ведомственных актов. Не дают ответа на эти вопросы и Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные приказом Министерства

⁷² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 33, ст. 3895.

⁷³ Административное право: учебник / под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. - М., 1999. С. 268; Пикулькин А.В. Исполнительная власть. - М., 1998. С. 256.

юстиции Российской Федерации от 4 мая 2007 г. № 88⁷⁴, хотя Разъяснения и призваны, прежде всего, способствовать более глубокому пониманию положений вышеназванных Правил.

В результате слабо урегулированные на федеральном уровне вопросы классификации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти создают нестабильность правового регулирования соответствующих отношений, вследствие чего в одних случаях нормативные правовые акты, однотипные по своему содержанию, без необходимости издаются под разными наименованиями, а в других - одно и то же наименование нередко получают акты, существенно различающиеся по содержанию. Следует отметить, что указанные нормативные правовые акты Российской Федерации давно пора обновить и работа в этом направлении уже ведется.

В связи с недостаточной регламентацией вопросов ведомственного регулирования на федеральном уровне органами исполнительной власти принимаются собственные правила подготовки ведомственных актов. Эти правила устанавливают виды издаваемых федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов, кроме того, и раскрытие содержания понятий различных видов ведомственных нормативных правовых актов также осуществляется на уровне федеральных органов исполнительной власти.

В МВД России в соответствии с приказом от 27.06.2003 № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» нормативные

правовые акты издаются в виде приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов. В данном случае видится противоречие ведомственного приказа акту более высокой юридической силы, которое требует внесения изменений в приказ МВД России для приведения его в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации.

Однако сейчас, в условиях активной процессуализации работы государственного аппарата, этот перечень требует корректировки в связи с появлением в деятельности федеральных министерств, служб и агентств, а также разных по организационно-правовым формам органов исполнительной власти субъектов Федерации такого нового вида правового акта, как административный регламент. В системе органов внутренних дел в настоящее время принято также значительное количество регламентов, как по выполнению государственных функций, так и по предоставлению государственных услуг⁷⁵.

⁷⁵ Например: Приказ МВД России от 07.11.2011 № 1121 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования» // Российская газета. 2012. № 2; Приказ МВД России от 14.05.2012 № 508 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на приобретение газовых пистолетов, револьверов, сигнального оружия, холодного клинкового оружия, предназначенного для ношения с национальными костюмами народов Российской Федерации или казачьей формой» // Российская газета. 2012. № 209; Приказ МВД России от 29.09.2011 № 1039 «Об утверждении административных регламентов Министерства внутрен-

⁷⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 23.

Каждый из обозначенных видов нормативных правовых актов, принимаемых МВД России, имеет свои особенности.

Ведущее место среди нормативных правовых актов органов внутренних дел занимают приказы, являющиеся наиболее распространенным в системе Министерства внутренних дел управленческим решением. Приказы издаются по наиболее важным вопросам функционирования органов внутренних дел Российской Федерации, внутренних войск МВД России, включая определение их задач и функций, правовое регулирование различных направлений оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности, прохождения службы в органах внутренних дел и военной службы во внутренних войсках. Кроме того, издаваемые Министерством внутренних дел положения, уставы, инструкции, наставления, правила и иные нормативные правовые акты (кроме директив) также утверждаются приказами МВД России. 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, устанавливаются юридические факты, связанные с возникновением, изменением и прекращением правоотношений, утверждаются иные нормативные правовые акты МВД России.

них дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность, лицензии на частную охранную деятельность и удостоверения частного охранника» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 3.

Надо сказать, что некоторые ученые считают отнесение приказов к разновидности нормативных актов необоснованным. Так, С.В. Бошно пишет: «Использование формы приказа в качестве нормативного правового акта, адресованного гражданам, организациям и учреждениям, недопустимо. Приказ - это документ локального характера, использующийся для осуществления власти должностного лица по отношению к зависимым от него в силу трудовых, служебных отношений лицам. С гражданами органы власти в такого рода отношениях не состоят, что, впрочем, не лишает их возможности при помощи других актов издавать нормативные предписания для сторонних, то есть независимых субъектов. Тем не менее, приказная практика выходит за узковедомственные границы»⁷⁶. По мнению С.В. Бошно, приказ - это правоприменительный акт, при помощи которого руководитель органа осуществляет реализацию возложенных на него обязанностей.

Несмотря на указанную точку зрения, и в постановлении правительства № 1009, и в ведомственных приказах данный вид акта относится к нормативно-правовым.

Положения и устав являются статусными документами органов внутренних дел, их структурных подразделений, предприятий, учреждений и организаций. Положение устанавливает статус, определяет задачи и функции, права, порядок деятельности органа внутренних дел или его структурного подразделения, органа управления, соединения и воинской части внутренних войск. Ю.Г. Арзамасов определяет положение как нормативный

⁷⁶ Бошно С.В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 51.

акт, детально регламентирующий группу вопросов, касающихся статуса органа власти, либо организации деятельности определенных субъектов права (государственного органа, учреждения, организации). По его словам, в положении систематизировано определяются порядок образования, полномочия и организация работы органов и учреждений, их структурных подразделений, то есть положения могут регламентировать деятельность конкретных подсистем органов власти⁷⁷.

Как уже было сказано выше, 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 России⁷⁸ структура положения состоит из следующих разделов: «Общие положения», «Основные задачи», «Функции», «Взаимоотношения и связи», «Компетенция начальника», «Должностные обязанности личного состава». Представляется, что для улучшения качества и эффективности работы органа внутренних дел в положении в качестве обязательных разделов должны быть ещё обозначены: «Права и обязанности», «Организация работы», «Ответственность». Определение прав и

обязанностей, а также ответственности органов в положении послужит четким критерием законности деятельности органа.

Устав определяет статус, цели, порядок и характер деятельности предприятия, учреждения и организации.

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 подразделений⁷⁹. Уставами также регламентируется правовой статус общеобразовательных учреждений, организаций и других хозяйствующих субъектов, относящихся к системе МВД. И такой устав по своей правовой природе может быть отнесен к особым локальным нормативным актам.

Следующим видом нормативного правового акта, принимаемого МВД России является инструкция. Инструкция является весьма распространенной формой ведомственного нормативного правового акта, практически такой же распространенной, как и приказ. С.В. Бошно определила инструкцию как нормативный правовой документ, издаваемый с целью определить, разъяснить порядок применения вышестоящего нормативного правового акта; документ, в котором осуществляется детальное регулирование поведения субъектов права по поводу

⁷⁷ Арзамасов Ю.Г. Законность ведомственных нормативных актов: монография. - Барнаул, 2004. С. 39.

⁷⁸ Утвержден Приказом МВД РФ от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России».

⁷⁹ См., например: Приказ МВД России от 29.01.2008 № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (вместе с «Уставом патрульно-постовой службы полиции») // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 27.

объектов⁸⁰. По содержанию инструкции можно разделить на: 1) закрепляющие процедурные права и обязанности конкретной категории должностных лиц; 2) определяющие порядок осуществления отдельных действий или видов деятельности; 3) закрепляющие порядок применения нормативных правовых актов. Как правило, инструкции утверждаются иными актами данного органа (приказами, постановлениями, распоряжениями).

Инструкция содержит нормы производного характера. Этот ведомственный акт определяет порядок проведения в жизнь, порядок применения и наилучшую организацию исполнителей закона, постановления Правительства Российской Федерации, нормативного приказа министерства. Инструкция представляет собой такой нормативный акт, который конкретизирует применение закона, детально определяя порядок деятельности лиц, призванных провести закон или постановление правительства в жизнь.

Определяя порядок поведения должностных лиц и многие другие вопросы, инструкция является тем организующим моментом, который обеспечивает единообразное применение законов и других нормативных актов.

Инструкция - это нормативный правовой акт, изданный в целях установления предписаний, определяющих порядок осуществления какой-либо деятельности или порядок применения положений законодательных и иных нормативных актов. В отличие от приказа инструкция всегда нормативный акт, устанавливающий определенный порядок, которым предусматривается кем,

когда, каким образом, в какой последовательности должны исполняться положения, содержащиеся в других нормативных правовых актах, или определенный порядок выполнения тех или иных функций различными органами, структурными подразделениями и должностными лицами министерства.

Инструкции являются документом длительного действия, которые также содержат систематизированные нормы по организации деятельности органов, подразделений, должностных лиц. Различают четыре их разновидности.

1. Инструкции, определяющие порядок реализации прав и обязанностей конкретных должностных лиц органов внутренних дел.

2. Инструкции, устанавливающие порядок исполнения органами внутренних дел актов вышестоящих органов государственной власти.

3. Инструкции, закрепляющие порядок осуществления отдельных видов деятельности или действия.

4. Инструкции по организации деятельности органа или подразделения в целом.

Анализ содержания инструкций⁸¹ заставляет усомниться в правильности

⁸⁰ Бошно С.В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 60.

⁸¹ Например: Приказ МВД России от 15.10.2013 № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11; Приказ МВД России от 16.07.2012 № 689 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений вневедомственной охраны территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по обеспечению охраны объектов, квартир и мест хранения имущества граждан с помощью технических средств охраны» // СПС «Консультант-Плюс»; Приказ МВД России от 12.04.1999 № 288 «О мерах по реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля

утверждения, что «сами инструкции новых норм права не создают», а лишь поясняют другой нормативный акт. В действительности в инструкциях в развитие актов вышестоящих органов государственной власти, так и остальных видов содержится большое число новых норм. Что же касается инструкций первой, третьей и четвертой группы, то они не только содержат новые нормы, но и зачастую являются первоначальными нормативными актами, так как в основе их издания в большинстве случаев лежит норма о компетенции министерства, издающего инструкцию.

Правила устанавливают порядок осуществления отдельного вида деятельности.

Правила составляют довольно большую группу в общем массиве нормативных правовых актов органов исполнительной власти и являются актами процедурного характера. Они обычно принимаются с целью конкретизации процедуры проведения тех или иных мероприятий, в них устанавливаются статус, права, обязанности субъектов права. Именно такой вывод позволяет сделать анализ позиций ученых по этому вопросу. В правилах устанавливаются цели и задачи специальной управленческой деятельности, правовой статус лиц (органов и должностных

лиц), осуществляющих эту деятельность, их права, обязанности, ответственность, порядок принятия административных мер, виды процессуальных актов и их основное содержание, ссылки и указания на законодательные и иные нормативные правовые акты, на основе которых приняты и действуют правила.

В правилах содержатся нормы, регулирующие организацию работы конкретных подразделений ОВД или направлений их оперативно-служебной и иной деятельности, определяющие порядок, процедуру совершения определенных конкретных действий в сфере управления⁸².

В наставлении излагаются нормы о порядке действия конкретных подсистем (органов) в той или иной ситуации, а также определяется порядок реализации и исполнения соответствующих прав и обязанностей. Наставления в систематизированном виде излагают юридические нормы, устанавливают задачи, определяют функции органов внутренних дел, порядок реализации этих функций. К характерным особенностям этих актов следует отнести подробное изложение не только задач, но и указаний о тактике их

1998 г. № 814» (вместе с «Инструкцией по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации») // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 32; Приказ МВД РФ от 12.02.2010 № 75 «Об организации работы по обеспечению жилыми помещениями во внутренних войсках МВД России» (вместе с «Инструкцией об организации работы по обеспечению жилыми помещениями во внутренних войсках МВД России») // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 17.

⁸² Например: Приказ МВД России от 19.12.2011 № 1264 «Об утверждении Правил выплаты ежемесячной надбавки за особые достижения в службе военнослужащим внутренних войск МВД России, проходящим военную службу по контракту» // Российская газета. 2012. № 18; Приказ МВД России от 07.05.2014 № 410 «Вопросы организации охраны объектов, подлежащих обязательной охране полицией» (вместе с «Правилами организации охраны объектов, подлежащих обязательной охране полицией») // Российская газета. 2014. № 187; Приказ МВД России от 10.02.2014 № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста» // Российская газета. 2014. № 148.

осуществления⁸³. Все это делает наставление практическим руководством, которое подлежит тщательному изучению и точному применению.

Таковы основные виды нормативно-правовых актов, закрепленных Правилами подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России. Думается, что перечень их не является исчерпывающим, тем более сам приказ, утверждающий указанные Правила содержит указание на иные нормативные правовые акты, что по нашему мнению не совсем верно, но в то же время практика деятельности органов внутренних дел по её нормативному регулированию диктует свои правила и виды нормативных правовых актов.

В юридической литературе уже обращалось внимание на издание руководителями министерств различного рода писем, записок, разъяснений, указаний и т.п. Совершенно очевидно, что с возрастанием потоков управленческой информации правоохранительные органы остро нуждаются в новых каналах ее прохождения. Но эти каналы должны найти надлежащее правовое оформление. В Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации содержится категорический запрет на изда-

ние нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм (абз. 2 п. 2), а п. 3 Приказа МВД России «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» гласит, что в системе МВД России запрещается издание актов управления, содержащих правовые нормы в виде распоряжений, писем, телеграмм, телефонограмм, указаний, протоколов, актов, заключений, планов и других служебных документов. Вместе с тем невыполнение различного рода рекомендаций, указаний, которые рассылаются в территориальные органы, если это выявляется в результате как плановых, так и внеплановых проверок влечет за собой соответствующие выводы с привлечением виновных к дисциплинарной ответственности.

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, 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», «наставления» 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 диапа-

⁸³ См., например: Приказ МВД России от 30.04.2012 № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан» // Российская газета. 2012. № 156; Приказ МВД России от 31.12.1999 № 1105 «О мерах по усилению контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью» (вместе с «Наставлением по организации контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью») // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 28.08.2014) и др.

зоне «нулевое - ничтожное». Целесообразнее было бы устранить неоправданную множественность наименований ведомственных актов и воспользоваться тем из них, которое стало традиционным, а именно - «инструкцией».

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.

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 строго 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»⁸⁴.

⁸⁴ Мицкевич А.В. Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР: дис. ... докт. юрид. наук. - М., 1967. С. 186.