

Академия управления МВД России

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВОВОЙ РАБОТЫ

Учебное пособие

Москва • 2021

УДК 351.95
ББК 67.042
О64

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *С. Г. Поволоцкий*, заместитель Министра внутренних дел по Удмуртской Республике, кандидат юридических наук; *А. Ю. Гарашко*, доцент кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент.

О64

Организация правовой работы: учебное пособие / А. В. Борисов, Ю. Л. Корабельникова, А. А. Косых и др. – Москва : Академия управления МВД России, 2021. – 144 с.

ISBN 978-5-907187-80-1

Учебное пособие подготовлено в соответствии с рабочей программой учебной дисциплины «Организация правовой работы» по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция».

В пособии рассматривается история юридической службы в системе МВД России, раскрываются основные направления правовой работы и полномочия правовых подразделений органов внутренних дел Российской Федерации.

Данное учебное издание предназначено для слушателей и адъюнктов (аспирантов), преподавателей образовательных организаций системы МВД России и других вузов.

УДК 351.95
ББК 67.042

Авторский коллектив

Пожарский Дмитрий Владимирович, доктор юридических наук, доцент – введение;

Борисов Александр Владимирович, кандидат юридических наук, доцент – глава 1;

Рыжова Юлия Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент – глава 1;

Косых Алексей Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент – глава 2;

Матанцев Дмитрий Александрович, кандидат юридических наук, доцент – главы 3, 6, 7;

Степкин Евгений Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент – глава 4;

Корабельникова Юлия Леонидовна, кандидат юридических наук, доцент – глава 5.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	6
Глава 1. История создания и развития юридической службы Министерства внутренних дел Российской Федерации.....	7
1.1. Основные этапы становления юридической службы в МВД России	7
1.2. Юридическая служба МВД России на современном этапе	15
Глава 2. Организация нормотворческой деятельности.....	22
2.1. Нормотворчество и нормотворческий процесс: понятие, признаки, принципы	22
2.2. Организация нормотворческой деятельности в Министерстве внутренних дел Российской Федерации	28
Глава 3. Юридическая техника	42
3.1. Понятие юридической техники.....	42
3.2. Виды юридической техники и юридико-технические средства	43
3.3. Правоприменительная техника.....	57
Глава 4. Правовые основы международного сотрудничества	65
4.1. Понятие и виды международно-правовых актов. Классификация международных договоров, составляющих правовую основу деятельности органов внутренних дел	65
4.2. Особенности подготовки и подписания межведомственных соглашений.....	78
Глава 5. Организация правового контроля.....	85
5.1. Задачи и виды правового контроля	85
5.2. Экспертиза проектов правовых актов.....	86
5.3. Оценка законности принятых ведомственных правовых актов	95
5.4. Контроль за соблюдением законодательства	98

Глава 6. Организация договорно-правовой и судебно-исковой работы.....	104
6.1. Понятие и содержание договорно-правовой работы.....	104
6.2. Понятие и задачи судебно-исковой работы.....	113
6.3. Основные этапы судебно-исковой работы.....	116
Глава 7. Организация информационно-правовой деятельности и организационно-правовая работа	127
7.1. Основные направления информационно- правовой деятельности.....	127
7.2. Мониторинг правоприменения.....	132
7.3. Систематизированный учет правовых актов.....	135
7.4. Правовая пропаганда и консультирование	138
7.5. Организационно-правовая работа.....	141

ВВЕДЕНИЕ

Правовая работа занимает ключевое место среди направлений деятельности любого органа государственной власти, поскольку от ее правильной и эффективной организации зависят в целом эффективность механизма правового регулирования общественных отношений, обеспечение законности и правопорядка в государстве.

Понимание содержательной стороны указанного направления деятельности требует учитывать технико-юридические, организационные, методические, научные и иные аспекты организации правовой работы. Кроме того, стоит учитывать, что нормотворческие функции реализуются не только в ходе законодательного процесса, но и в ходе принятия различных по своей юридической силе и сфере действия норм права. Ведомственное правотворчество в силу своей специфики и «детализированного» правового регулирования общественных отношений зачастую подвергается справедливой критике. Причина данного обстоятельства – в возможном, иногда неумышленном желании субъекта нормотворчества уместить все существующие или потенциальные юридические факты в сферу действия норм права, что может привести к расширению или сужению регулятивного значения норм права, закрепленных в законах.

В данном учебном пособии на основе анализа действующих законодательных актов и ведомственной нормативно-правовой базы МВД России раскрыты основные направления организации правовой работы, а также история становления и развития юридической службы в системе МВД России.

ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ И РАЗВИТИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 1.1. Основные этапы становления юридической службы в МВД России.
- 1.2. Юридическая служба МВД России на современном этапе.

1.1. Основные этапы становления юридической службы в МВД России

Становление и развитие юридической службы в Министерстве внутренних дел Российской империи относится к концу XVIII в.

8 апреля 1782 г. императрицей Екатериной II был утвержден «Устав Благочиния или Полицейский», в котором были определены основные направления деятельности полиции по правовому просвещению, участию в судебных делах, проведению правовой экспертизы определенных правовых актов.

Уставом Благочиния были определены ряд положений. В частности, была разъяснена невозможность применения закона до тех пор, пока он не станет обнародован, а его положения не будут доведены до круга заинтересованных лиц. Кроме этого, «устанавливалась обязанность оборудования столбов для прикрепления объявления в каждом квартале – своеобразная предпосылка создания стенда или уголка правовых знаний с целью распространения и разъяснения правовых норм в каждом подразделении внутренних дел. Все утвержденные акты учитывались по дате и исполнителю, что схоже с должностью юрисконсультов по систематизации нормативного материала. В отношении принятых актов требовалось заключение уполномоченного служащего, так называемая ныне правовая экспертиза. Уставом Благочиния устанавливалась обязанность для служащих государства читать и перечитывать действующие нормативные положения, что ныне является обязанностью не только сотрудников юридической службы, но и всех сотрудников органов внутренних дел, и имеет общее название – профессиональная служебная подготовка»¹.

¹ Котляр А. И. Генезис и тенденции развития юридической службы Министерства внутренних дел Российской Федерации / Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. Симферополь. 2018. Т. 4 (70). № 3. С. 24–30.

С этой даты все изменения законодательства, а также последующие реформирования органов внутренних дел не происходили без участия в этом юридической службы.

После того как указом Екатерины II было разрешено заводить частные типографии, издавать книги, журналы на Управу Благочиния был возложен контроль за тем, чтобы содержание печатной продукции соответствовало законам Российской империи.

В первые годы правления императора Николая I обнаружилась нехватка специалистов с юридическим образованием. В связи с этим императорским указом было создано Императорское училище правоведения, в стенах которого осуществлялась подготовка квалифицированных юристов.

Императорское училище правоведения было привилегированным, приравненным в «правах и преимуществах» к Царскосельскому лицей. Его выпускники, в зависимости от успехов и поведения, получали чин 9–10 классов. Окончившие курс с отличием определялись на службу в министерства и Правительствующий Сенат, не имея права выйти в отставку, не прослужив шести лет после выпуска из училища.

В училище принимались только дети потомственного дворянства или «военных чинов» – не ниже полковника, а гражданских – не ниже чиновников пятого класса. Срок обучения составлял шесть лет. Ежегодно оканчивали училище около 150 чел., что больше, чем на юридическом факультете Московского и Петербургского университетов.

Помимо общеобразовательных предметов, изучались дисциплины, «которые потребны по гражданской службе и по части судебной»: энциклопедия правоведения, история правоведения, российское законоведение, римское законоведение, практическое судопроизводство. Большое внимание уделялось и практическим занятиям.

Преподаватели Училища правоведения составляли цвет и гордость российской юридической науки. Среди них были: И. Е. Андреевский, А. Д. Градовский, А. Ф. Кони, Н. С. Таганцев, К. К. Арсеньев.

Выпускниками Училища правоведения были многие министры юстиции, внутренних дел, а также другие государственные деятели и ученые России, такие как: Д. Н. Набоков, И. Л. Горемыкин, А. Г. Булыгин, К. П. Победоносцев, М. И. Зарудный.

В годы своего правления Николай I поставил задачу провести систематизацию и кодификацию российского законодательства. Для решения этой задачи он создал специальное II отделение своей личной так называемой Его императорского Величества канцеля-

рии. Министерство внутренних дел получило указание содействовать работе этого отделения. Создание Полного собрания законов, а затем и Свода законов Российской империи Николай I считал главной задачей своего царствования.

В 1803 г. была введена первая должность юрисконсульта в Министерстве внутренних дел. Далее аналогичные должности стали вводиться в остальные министерства и ведомства Российской империи.

Вторая половина XIX в. – время отмены крепостного права в Российской империи. Проведение судебной, земской, городской, полицейской и цензурной реформ способствовало тому, что правовая составляющая стала определяющей в регулировании экономических и социальных процессов в государстве.

С целью регулирования и контроля происходивших в государстве и обществе процессов в аппарате Министерства внутренних дел указом императора Александра II от 20 июня 1865 г. по представлению министра внутренних дел П. А. Валуева была создана юридическая служба¹.

Так, на 3 отделение Департамента общих дел министерства были возложены обязанности рассмотрения проектов и предложений перед внесением их в Совет министра внутренних дел, а также проведение заключений по проектам нормативных правовых актов. Кроме вышеперечисленных функций, 3 отделение Департамента отвечало и за ряд других направлений деятельности Министерства внутренних дел, но именно правовая работа и подготовка нормативных актов – основная функция данного структурного подразделения ведомства. Важным являлось и то, что все остальные подразделения министерства должны были согласовывать свои проекты с заключениями 3 отделения Департамента общих дел.

Рассматривая историю становления юридической службы, остановимся на основных этапах ее формирования.

Именно в начале XIX в. остро встал вопрос о недостатке качественной подготовки полицейских чинов. В 1866 г. по инициативе министра внутренних дел, статс-секретаря П. А. Валуева, впервые было составлено и отправлено государственному секретарю представление «Об учреждении юрисконсультской части при министерстве внутренних дел», в котором отмечалось, что в ряде ведомств Российской империи «уже давно признано иметь при центральных управлениях должностное лицо специально знакомое по сво-

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Санкт-Петербург, 1867. Т. 40. № 42232.

им юридическим познаниям и практике с судебной частью и с этой собственно целью, еще гораздо ранее предстоящей у нас судебной реформы учреждены были особые юрисконсульты при министерствах: Императорского двора, Военном, Морском, при Обер-прокуроре Священного синода и Государственном банке»¹.

В особом комитете при Министерстве императорского Двора обсуждался вопрос о целесообразности создания новых органов, которые входили бы в состав административных управлений для взаимодействия с судебной властью. В частности, планировалось упорядочить сложную переписку с Министерством юстиции Российской империи по предметам, касающимся отделения судебной части от администрации, а также по поводу содействия в создании новых судебных установлений, снабжения административно-полицейских мест надлежащими инструкциями. По представлению министра внутренних дел П. А. Валуева в аппарате Министерства внутренних дел была образована юридическая служба. Связано это было с судебной реформой 1864 г., в ходе которой был создан независимый суд, адвокатура. Судебные заседания стали гласными и открытыми. Кроме того, для средств массовой информации была отменена предварительная цензура, она потеряла возможность критиковать деятельность полицейских учреждений и чинов. Все это увеличивало ответственность полиции за соблюдением законности в своей деятельности.

П. А. Валуев полагал, что необходимо безотлагательно учредить при министерствах юрисконсульта как специалиста в законодательных делах и «посредствующего органа между администрацией министерства и судебной властью». На юрисконсульта планировалось возложить обязанности знания судебных установлений по делам, «сопряженным с интересами Министерства внутренних дел Российской империи, на порядке, судебными уставами указанным, и исполнении всех особых приказаний министра»².

К обязанностям юрисконсульта Министерства внутренних дел относились следующие функции:

- общее заведование делопроизводством министерства (законодательным и судебным);
- участие в составлении всех проектов ведомства, которые должны утверждаться законодательной властью;

¹ Шапошников А. А. Предпосылки возникновения юридической службы в структуре Министерства внутренних дел Российской империи в середине XIX века // Государственная служба. 2017. Т. 19. № 4. С. 109.

² Борисов А. В. Министры внутренних дел России (1802–октябрь 1917 г.). Москва, 2001.

– участие в составлении договоров подряда и др. обязательств, которые могли быть заключены центральными частями министерства с частными лицами;

– оказание содействия местным губернским управлениям в судебных делах, связанных с интересами администрации Министерства внутренних дел;

– исполнение всех поручений, возложенных на юрисконсульта министром внутренних дел.

Должности юрисконсульта и его помощника могли замещаться из числа лиц, имеющих аттестаты университетов или других высших учебных заведений об окончании курса юридических наук. При этом отмечалось, что в непосредственное распоряжение юрисконсульта могут назначаться чиновники, которые состоят при Министерстве внутренних дел для исполнения распоряжений министра.

Кроме этого, к представлению министра внутренних дел прилагался Проект штата учреждения юрисконсульта. В частности, «по нему на содержание юрисконсульта и его помощника, секретаря, в том числе на канцелярские потребности, выделялось 11 000 руб. Эту сумму министр внутренних дел предложил изыскать из следующих источников: «а) 2 000 рублей отчислить от назначаемых в смете министерства на 1866 год на содержание членов совета министерства на 1866 год на содержание членов совета министра; б) 6 000 рублей освободить из суммы, назначенной в той же смете на содержание чиновников особых поручений из настоящего числа, коих четырех можно без особого неудобства упразднить; в) 3 000 рублей отнести на вспомогательный капитал римско-католического духовенства»¹.

Таким образом, в аппарате Министерства внутренних дел Российской империи была создана юридическая служба.

В 1880 г. в структуре Департамента полиции Министерства внутренних дел было образовано самостоятельное юридическое подразделение – законодательное производство, в полномочия которого входили разработка ведомственных циркуляров, инструкций, а также составление юридических заключений и обеспечение правового консультирования министра внутренних дел.

¹ Представление Министра внутренних дел статс-секретаря Петра Александровича Валуева «Об учреждении юрисконсультской части МВД Российской империи» от 14 февраля 1866 года. Санкт-Петербург. РГИА. Ф. 1284. Оп. 233. Д. 7. Л. 3–51; Шапошников А. А. Указ. соч. С. 109.

Создание законодательного производства Департамента полиции было частью существенной реформы Министерства внутренних дел, полицейской системы российского государства. В 1880 г. был упразднен орган политической полиции – III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии и его функции перешли в Департамент полиции Министерства внутренних дел. Также в ведение министерства перешел Отдельный корпус жандармов, чины которого проводили дознание по политическим делам. Следует отметить, что при зачислении в Корпус жандармов особое внимание уделялось образованию кандидата. Среди офицеров жандармского корпуса было много выпускников одного из лучших учебных заведений страны – Военно-юридической академии.

Объем деятельности законодательного производства Департамента полиции значительно возрос после издания 17 октября 1905 г. Манифеста Николая II «Об усовершенствовании государственного порядка». В нем гарантировались политические права и свободы, в том числе свобода слова, собрания, митингов, шествий, демонстраций. Соблюдение порядка и законности при их проведении возлагалось на полицию. При изменениях в государственном строе, политической системе общества полиция должна была обеспечивать соблюдение законности при проведении тех общественных политических мероприятий, которые она еще недавно предупреждала и пресекала. Особенно остро встал вопрос о соблюдении законности в период проведения выборов в новый орган законодательной власти – Государственную Думу. Депутаты Государственной Думы имели возможность публично критиковать полицию за нарушения законности, обращаться по этому поводу к министру внутренних дел.

Руководством Министерства внутренних дел введена должность юрисконсульта во все отделения Департамента полиции. Было увеличено число юристов в канцелярии Министра внутренних дел, где готовились отчеты на запросы депутатов Государственной Думы.

После свержения монархии в марте 1917 г. образованное в основном из представителей партии конституционных демократов Временное правительство провело существенную реорганизацию Министерства внутренних дел. Департамент полиции был упразднен, Отдельный корпус жандармов ликвидирован.

Было создано «Временное управление по делам общественной полиции и по делам личной и имущественной безопасности граждан» переименованное вскоре в Главное управление по делам милиции и по обеспечению личной и общественной безопасности граждан.

В составе Главного управления по делам милиции и по обеспечению личной и общественной безопасности граждан не было

специализированного правового подразделения. МВД Временного правительства считало своей основной задачей передачу милиции, как органа охраны правопорядка, в ведение органов местного самоуправления и городских управ.

Комиссары Временного правительства на местах получили указание от МВД «...организовать временную милицию, не стесняясь законами, относившимися к бывшей полиции»¹.

Помимо органов местного самоуправления, на местах стали создаваться советы рабочих, солдатских, крестьянских депутатов, присваивающих себе властные полномочия, в том числе и по руководству милицией. В этих условиях деятельность специализированного правового подразделения в составе МВД не имела практического значения. Сыскная полиция была передана в состав Министерства юстиции, что рассматривалось как мера, обеспечивавшая законность ее деятельности.

В годы становления советской власти и формирования нового государственного аппарата 20 июля 1918 г. была образована юрисконсульская часть НКВД РСФСР, на которую был возложен юридический контроль за подготовкой ведомственных документов на предмет их соответствия действующему законодательству и распоряжений высших органов государственной власти, а также урегулирование межведомственных конфликтов. Далее в январе 1919 г. в аппарате НКВД РСФСР был образован самостоятельный юридический отдел, сотрудники которого осуществляли подготовку и согласование законодательных предложений наркомата, а также осуществляли общий правовой надзор и вели консультирование. Во время деятельности юрисконсульской части был разработан и утвержден Дисциплинарный устав Рабоче-Крестьянской милиции, в котором были нормативно закреплены вопросы дисциплины сотрудников милиции, а также меры поощрения и применяемые к ним дисциплинарные взыскания.

В мае 1919 г. численность сотрудников отдела была сокращена с 12 до 5 чел. С этого момента отдел фактически полноценно не работал. 11 июня 1919 г. коллегией НКВД РСФСР было принято решение о расформировании юридического отдела.

В августе 1919 г. юридический отдел структурно вошел в секретариат НКВД РСФСР, а уже в 1922 г. было создано консультативное бюро при коллегии НКВД РСФСР,

¹ Чудакова М. С. Правоохранительные органы России (февраль – октябрь 1917 года) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2011. № 6 (12).

которое занималось юридическим контролем за нормативной правовой деятельностью всех подразделений аппарата НКВД РСФСР, консультированием его сотрудников по всем вопросам законодательства.

Следует отметить, что для того, чтобы нормативные правовые акты, регламентирующие организацию и деятельность подразделений рабоче-крестьянской милиции соответствовали текущему законодательству, они принимались совместно с НКВД РСФСР и Наркоматом юстиции.

19 июля 1946 г. Министром внутренних дел СССР С. Н. Кругловым был подписан приказ № 00706 «О создании юридической части МВД СССР»¹.

Юридическая часть МВД СССР находилась в непосредственном подчинении министра и должна была давать заключения по представляемым ему и его заместителям основным руководящим документам, а также осуществлять общее наблюдение за законностью.

Именно в этот период возрастает роль правового урегулирования отношений в обществе, резко увеличивается объем работы юристов-консультантов, укрепляется статус юридических служб. В советский период юридические подразделения регулярно присутствовали в составе центральных аппаратов органов управления милицией, отдельных учреждений внутренних дел.

Вместе с тем в качестве самостоятельного подразделения Министерства юридическая служба существовала недолго. Так, в октябре 1954 г. приказом МВД СССР юридическая служба вошла в состав секретариата как юридическое бюро. 19 февраля 1957 г. приказом Министра внутренних дел СССР № 120 было утверждено Положение о юридическом отделе как самостоятельном отделе в системе МВД СССР.

В 1955 г. в созданном МВД РСФСР также образуется самостоятельное правовое подразделение, роль которого возросла после того как в 1960 г. было упразднено общесоюзное Министерство внутренних дел.

Большую роль правовое подразделение МВД РСФСР сыграло в создании нормативно-правовой базы для образования добровольных народных дружин по охране общественного порядка, определения их прав и обязанностей.

¹ История образования и развития юридической службы Министерства внутренних дел // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Departamenti/Dogovorno_pravovoj_departament/Istorija_obrazovaniya_i_rasvitija_juridi/ (дата обращения: 20.05.2020).

В 1966 г. восстанавливается общесоюзная система органов внутренних дел в виде Министерства охраны общественного порядка СССР (далее – МООП СССР). В его составе действует самостоятельная юридическая служба. В 1968 г. МООП СССР получило прежнее название МВД СССР.

В 1974 г. необходимость дальнейшего укрепления юридической службы в системе МВД СССР привела к изданию Положения о юридическом подразделении, старшем юрисконсульте в системе Министерства внутренних дел. В соответствии с данным Положением «правовые подразделения входили в состав секретариатов. В тот период времени перед юрисконсультами ставились задачи по укреплению социалистической законности, борьбе с бесхозяйственностью, улучшению экономической работы, разработке правовых средств сохранности социалистической собственности, обеспечению эффективности договорной работы и пропаганде современного актуального законодательства»¹.

В 1989 г., в соответствии с Постановлением Совета министров СССР от 25 января 1989 г. № 86-28, приказом МВД СССР от 27 марта 1989 г. № 064 был создан Отдел правового обеспечения деятельности органов внутренних дел МВД СССР. Отдел стал самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД СССР.

В июле 1990 г. Отдел правового обеспечения деятельности органов внутренних дел был преобразован в Управление правового обеспечения деятельности органов внутренних дел МВД СССР, а приказом МВД России от 29 января 1992 г. № 19 в структуре Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – Министерство или МВД России) было образовано Управление правового обеспечения МВД России.

1.2. Юридическая служба МВД России на современном этапе

Значительным событием в развитии правовой работы органов внутренних дел явилось принятие всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ или Конституция). На основании Конституции начинает формироваться нормативная база, включая законы и подзаконные акты, непосредственно касающиеся организации и деятельности органов внутренних дел. В это время происходила реализация положения «статьи 1 Концепции

¹Котляр А. И. Указ. соч. С. 24–30.

по совершенствованию правового обеспечения деятельности системы МВД России, согласно которой в кратчайшие сроки необходимо было осуществить переход на российскую правовую базу, заложить законодательную основу взаимодействия с правоохранительными органами соседних государств, образовать систему юридических подразделений. Затем последовала вторая концепция, в которую был включен расширенный список необходимых к проведению мероприятий»¹.

30 октября 1995 г. приказом МВД России была определена структура, численность подразделений центрального аппарата МВД России. Управление правового обеспечения было реорганизовано и введено в состав Главного штаба ведомства. В управление входили отделы: уголовно-правовой, административно-правовой, регионально-правовой, организации правовой работы и правовой защиты.

В 1998 г. создается Главное управление правовой работы и внешних связей Министерства внутренних дел Российской Федерации. В этом же году было утверждено и Положение, в соответствии с которым в структуру Главного управления правовой работы вошли:

- Правовое управление;
- Управление международного сотрудничества;
- Управление по взаимодействию с федеральными органами государственной власти;
- группа правовой защиты;
- организационно-методическое отделение;
- группа кадров;
- секретариат.

Кроме этого, в подчинение Главного управления перешла служба протокола МВД России.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 4 июня 2001 г. № 644 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации»² Главное управление было расформировано и вместо него были образованы самостоятельные Главное правовое управление и Управление международного сотрудничества.

На Главное правовое управление были возложены задачи по обеспечению законности в издаваемых МВД России актах управления, совершенствованию правовых основ деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России, защите прав и законных интересов ведомства в судах, организационно-методическому руко-

¹ Котляр А. И. Указ. соч. С. 24–30.

² О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации (утратил силу): указ Президента Российской Федерации от 4 июня 2001 г. № 644 // СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2416.

водству правовой работой в органах, подразделениях и учреждениях системы МВД России.

Основными задачами Управления международного сотрудничества являются:

- общая координация международного сотрудничества органов внутренних дел и деятельность представительства МВД России за рубежом; представителей МВД России за рубежом и их заместителей;

- определение приоритетных направлений международного сотрудничества Министерства в целях проведения единой линии МВД России в отношении с органами и представителями государственной власти иностранных государств, международных организаций и объединений;

- организация, координация, осуществление и протокольное обеспечение взаимодействия с органами и представителями государственной власти иностранных государств, международных организаций и объединений по вопросам, входящим в компетенцию Министерства;

- организационно-методическое обеспечение международного сотрудничества в системе МВД России;

- обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере международного сотрудничества, а также международных договоров Российской Федерации в установленной сфере деятельности МВД России;

- осуществление контроля за соответствием заключаемых международных актов общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, а также заключаемых международных договоров Российской Федерации межведомственного характера.

В 2003 г. приказом МВД России от 17 октября 2003 г. № 785¹ был установлен День юридической службы системы МВД России, который стал отмечаться 19 июля.

Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» было положено начало масштабной государственной реформе, в процессе которой правотворчество отнесено к одной из основных функций деятельности МВД России.

Юридическая служба МВД России является организатором создания ведомственной автоматизированной системы правового информирования, работа над которой началась еще в 2005 г.

¹ Об объявлении Дня юридической службы системы МВД России: приказ МВД России от 13 октября 2003 г. № 785.

Приказом МВД России от 10 ноября 2004 г. № 730¹ был образован Правовой департамент, на который были возложены функции по выработке и реализации государственной политики в вопросах совершенствования нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел. Этим же приказом был образован и Центр правовой информации МВД России.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»² на базе Правового департамента и Управления международного сотрудничества Административного департамента МВД России был создан Договорно-правовой департамент, который является главным подразделением в области правовой работы в системе МВД России.

Основными задачами Договорно-правового департамента МВД России (далее – ДПД МВД России или Департамент) являются:

- организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в области совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере внутренних дел;
- обеспечение совершенствования нормативно-правовой сферы внутренних дел, а также правовой основы международного сотрудничества МВД России;
- обеспечение законности в издаваемых МВД России актах управления;
- организация защиты и защита интересов Министерства внутренних дел в судах;
- организационно-методическое руководство правовой работой в системе МВД России.

Основными функциями ДПД МВД России являются:

- осуществление комплексного анализа состояния и реализации государственной политики по совершенствованию нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел;
- участие в формировании федеральных целевых программ в части совершенствования нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел;
- анализ и оценка состояния правовой работы в системе Министерства внутренних дел, определение приоритетных направлений ее совершенствования;

¹ Об утверждении Структуры центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации (утратил силу): приказ МВД России от 10 ноября 2004 г. № 730.

² Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

- организация и осуществление текущего и перспективного планирования нормотворческой деятельности Министерства;
- разработка по поручению Министра внутренних дел Российской Федерации (далее – Министр) проектов нормативных правовых актов, носящих комплексный характер, руководство рабочими группами по их подготовке;
- разработка либо участие в разработке совместно с заинтересованными подразделениями Министерства, федеральными органами исполнительной власти проектов международных договоров Российской Федерации в сфере внутренних дел, в том числе в сфере миграции;
- разработка либо участие в разработке межведомственных соглашений в сфере внутренних дел;
- подготовка или участие в подготовке отзывов и заключений по проектам законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также по проектам международных договоров Российской Федерации;
- организация сопровождения в федеральных органах государственной власти проектов нормативных правовых актов, разработанных МВД России, а также – по соответствующим поручениям Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;
- информирование руководства Министерства о наиболее значимых мероприятиях, проводимых в федеральных органах государственной власти, по вопросам, отнесенным к компетенции Департамента;
- проведение правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, международных договоров и межведомственных соглашений;
- координация и осуществление контроля за деятельностью подразделений системы МВД в области правовой работы;
- обобщение опыта правовой работы и обеспечение его внедрения в деятельность подразделений системы МВД России;
- разработка рекомендаций и методических пособий по вопросам организации и осуществления правовой работы в системе МВД России и др.

Большая ответственность сегодня возлагается на юридическую службу требованием подп. 1 ч. 1. ст. 27 Федерального закона «О полиции»¹, где речь идет о регулярных проверках знаний сотрудниками полиции законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих их деятельность. В ст. 11 указанного закона впервые закреплён принцип использования достижений науки и техники, а также информационных систем.

¹ О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

Юридическая профессия предъявляет в наши дни повышенные требования к профессиональным знаниям права. Сегодня юрист должен знать Конституцию РФ, уставы субъектов Российской Федерации, директивные документы высших органов государственной представительной и исполнительной власти по вопросам укрепления законности и правопорядка, политическую систему, права и обязанности личности и государства, национально-государственное устройство России, систему построения государственных органов совершенствования управления действующего законодательства и практику его применения, а также уметь ориентироваться в отраслях законодательства: гражданском, административном, трудовом, арбитражном и др.

В настоящее время юридическая служба МВД России представлена широкой сетью управлений, отделов, отделений, учреждений, групп правового обеспечения, помощников по правовой работе на всех уровнях системы МВД России. В совокупности они составляют юридическую службу системы МВД России.

Ключевые понятия: император Александр II; Министерство внутренних дел Российской империи; Департамент общих дел; министр; юридическая служба; юрисконсультская часть; НКВД (РСФСР, СССР); Главное правовое управление; Договорно-правовой департамент МВД России.

Контрольные вопросы:

1. Назовите основные этапы становления юридической службы в российском государстве.
2. В каком году в Министерстве полиции Российской империи была введена должность юрисконсультанта?
3. В чем состояла деятельность юрисконсультской части НКВД?
4. Какое влияние оказала Конституция РСФСР 1993 г. на дальнейшее развитие правовой работы в органах внутренних дел?
5. В каком году был образован Правовой департамент МВД России и в чем состояли его основные направления деятельности?

Список литературы:

1. История органов внутренних дел: учебник / В. В. Барбин, А. В. Борисов, Ю. В. Рыжова и др.; под. ред. Р. С. Мулукаева. Москва, 2015. С. 324.

2. *Котляр А. И.* Генезис и тенденции развития юридической службы Министерства внутренних дел Российской Федерации / Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2018. Т. 4 (70). № 3. С. 24–30.

3. Министерство внутренних дел России: 1802–2002. Исторический очерк: в 2 т. / под общ. ред. В. П. Сальникова. Санкт-Петербург, 2002. Т. 1. С. 272.

4. Правовая работа в системе МВД России. Москва, 1999.

5. Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел: сборник нормативных правовых актов / отв. ред. В. А. Васильев; сост. Т. Н. Москалькова, В. В. Черников. Москва, 2001. Т. 1–3.

6. *Черников В. В.* Судебная система, правоохранительные органы, специальные службы России. Москва, 2001.

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

2.1. Нормотворчество и нормотворческий процесс: понятие, признаки, принципы.

2.2. Организация нормотворческой деятельности в Министерстве внутренних дел Российской Федерации.

2.1. Нормотворчество и нормотворческий процесс: понятие, признаки, принципы

На сегодняшний день не вызывает сомнений тот факт, что правовое регулирование выступает главным, универсальным способом управления общественным поведением. Право как единая система, объединяющая в себе отрасли, подотрасли, правовые институты и правовые нормы, является обязательным средством социального управления, неотъемлемым и неотделимым от государства инструментом, обеспечивающим нормальное функционирование и развитие общества. Несмотря на то, что достижение поставленных частных целей в процессе социального управления возможно и без «подключения» правового регулятора, его игнорирование весьма опасно и может привести к множеству негативных последствий: нарушение прав и свобод граждан, невыполнение возложенных обязательств субъектами правоотношений, произвол и развитие коррупции, развитие ложных представлений о позитивном поведении граждан, снижение качества профессиональной деятельности. В этой связи проблема качественного нормотворчества представляется весьма актуальной.

Президент Российской Федерации В. В. Путин, отмечая необходимость повышения уровня качества нормотворчества, подчеркнул: «Это, кстати, общая задача для всех участников законотворческих процессов, для всех, кому предоставлено право законодательной инициативы... Новые нормы нужно встраивать в систему действующего законодательства чрезвычайно аккуратно, не допуская коллизий норм и избыточного регулирования»¹.

В теории права процесс создания правовых норм и нормативных правовых актов именуется «правотворчество» или «нормотворчество». В вопросе соотношения данных понятий в науке не выработан единый подход. Так, Ю. Г. Арзамасов понятие «нор-

¹ Встреча с членами Совета законодателей // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51827> (дата обращения: 15.10.2020).

мотворчество» использует в качестве равнозначного понятию «правотворчество». В своей монографии ученый раскрывает данные понятия, используя лексические единицы: союз «или» («правотворчество *или* нормотворчество»), а также круглые скобки: «нормотворчество (*правотворчество*)», будучи единым юридическим понятием, состоит из различных частей...»¹.

И. В. Куртяк, напротив, рассматривает нормотворчество как одну из «двух частей правотворчества», наряду с ведомственным нормотворчеством. Ученый также отмечает, что рассматриваемые понятия следует различать в зависимости от органов, наделенных соответствующими полномочиями. Правотворчество осуществляется законодательными органами государственной власти Российской Федерации и законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Нормотворчество осуществляется органами исполнительной власти в лице министерств, ведомств, федеральных служб, которые принимают нормативные акты в форме приказов, распоряжений, инструкций. Таким образом, И. В. Куртяк делает вывод, что правотворчество – это отрасль права, а нормотворчество выступает его институтом².

Т. Н. Москалькова и В. В. Черников отмечают, что термин «правотворчество» обычно употребляется для обозначения общего процесса принятия правовых актов независимо от их вида, а «нормотворчество» – для издания лишь нормативных правовых актов³.

В вопросе соотношения понятий «правотворчество» и «нормотворчество» автор разделяет точку зрения, предложенную учеными А. Н. Мироновым и С. Н. Ушаковым, которая заключается в использовании двух подходов к пониманию нормотворчества: широкого и узкого. Широкий подход связан с различными видами социальных норм, которые оказывают воздействие на урегулирование общественных отношений: правовых, религиозных, норм морали. В данном аспекте нормотворчество стоит рассматривать как деятельность, направленную на создание любых социальных норм. Правотворчество в этом случае будет выступать частным случаем нормотворчества и соотносится с последним как часть и целое. Узкий подход состоит в рассмотрении нормотворчества как деятельности специальных уполномоченных субъектов: органов госу-

¹ Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. Москва: Юрлитинформ, 2013. С. 46.

² Куртяк И. В. Нормотворческая деятельность МВД России: монография. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 11.

³ Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. Москва: Проспект, 2011. С. 49.

дарства и должностных лиц по принятию, изменению или отмене нормативных правовых актов. В данном случае нормотворчество будет соотноситься с правотворчеством как часть и целое¹. Именно в таком понимании будет использоваться понятие «нормотворчество» в представленной работе.

Нормотворчество характеризуется следующими признаками:

1. Нормотворчество – это особый вид государственно-властной или управленческой деятельности уполномоченных органов или должностных лиц. Оно выступает одним из проявлений и, в то же время, гарантией суверенитета государства. Только государство обладает монополией на нормотворчество и может наделять иных субъектов нормотворческими полномочиями под своим контролем.

2. Нормотворчество – это созидательно-интеллектуальная или творческая деятельность, направленная на изучение и познание процессов действительности, их анализ, выявление потребности в установлении новых правил поведения, изменении или отмене существующих, формулирование правил поведения и предложение механизма их реализации.

3. Нормотворчество – это процессуальная деятельность, которая состоит из стадий и регламентируется различными нормативными правовыми актами. Действующие нормативные правовые акты детально закрепляют субъектов нормотворчества, их компетенцию, пределы нормотворчества, порядок принятия нормативных актов, правовые ограничения, возникающие в ходе нормотворчества и т. д.

4. Нормотворчество – это результативная деятельность. Результатом нормотворчества выступает принятие нормативного правового акта, который по своему содержанию устанавливает, изменяет или отменяет нормы права.

5. Нормотворчество – это особое средство управления обществом. В нормотворчестве выражается оперативное реагирование государства на стихийно возникающие общественные отношения или, наоборот, на общественные отношения, находящиеся в стагнации, тем самым стимулируя их развитие.

Таким образом, нормотворчество можно определить как *особый вид государственно-властной, созидательно-интеллектуальной деятельности уполномоченных органов государства и должностных лиц, осуществляемый в особой процессуальной форме, направленный на создание, изменение или отмену правовых норм.*

¹ Миронов А. Н., Ушаков С. Н. Нормотворчество органов государственного и муниципального управления: учебное пособие. Москва: ИНФРА-М, 2020. С. 9.

Нормотворчество осуществляется на основе системы принципов, определяемых как основополагающие идеи, лежащие в основе нормотворческой деятельности, так и закономерности, обеспечивающие реализацию данного процесса. Поскольку авторами выбрана концепция соотношения правотворчества с нормотворчеством как целого и части, то следуя законам формальной логики, принципы, лежащие в основе правотворчества, в полной мере будут применены к нормотворчеству.

Принцип законности. Данный принцип предполагает точное и неукоснительное исполнение требований нормативных правовых актов всеми участниками нормотворческого процесса. Помимо закрепления в нормативных правовых актах процедуры нормотворчества, принцип законности предполагает выполнение ряда требований:

- требования, предъявляемые к соответствию формы и содержанию нормативного правового акта;
- требования, предъявляемые к к технико-юридическим аспектам нормативного правового акта;
- требования, предъявляемые к к компетенции субъектов нормотворчества.

Так, подготовка проектов нормативных правовых актов Правительством Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹ и Регламентом Правительства Российской Федерации².

Принцип демократизма. В теории государства и права сущность принципа демократизма заключается в признании народа единственным источником государственной власти. Применительно к нормотворчеству принцип демократизма состоит в возможности населения участвовать в данной деятельности как непосредственно, так и через своих представителей. Реализация данного принципа возможна в различных законодательно установленных формах: референдум, правотворческая инициатива, общественный мониторинг, общественное обсуждение. В частности, Т. Н. Москалькова и В. В. Черников отмечают о необходимости гласности и открытости процесса обсуждения проектов нормативных правовых актов и об обязательности размещения проектов нормотворческих реше-

¹ О правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Рос. газ. 2004. № 251.

² О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 // Рос. газ. 2004. № 119.

ний, выработанных федеральными органами государственной власти на своих официальных сайтах и в сети Интернет¹.

Л. А. Морозова в контексте рассматриваемого принципа пишет о таких формах его реализации, как возможность обращения в правотворческие органы с предложениями, замечаниями, пожеланиями, освещение работы законодательных органов по телевидению, в средствах массовой информации². На наш взгляд, в данном случае речь идет о взаимодополняющем принцип демократизма – *принципе гласности*, который состоит в открытости и прозрачности нормотворческих органов в отношениях с обществом. Принцип гласности в нормотворчестве следует из закрепленного в ст. 29 Конституции РФ права искать, получать и распространять информацию любым законным способом, а также свободы массовой информации и запрета цензуры.

Принцип профессионализма. Принцип профессионализма выступает одним из ключевых критериев эффективной и надежной деятельности органов и должностных лиц всех уровней в системе управления. Создаваемые в результате нормотворческой деятельности правила поведения распространяются на различных субъектов общественных отношений (от отдельно взятого человека до государства в целом). В связи с этим их качество должно соответствовать самым высоким требованиям. Именно на лиц, стоящих у истоков создания нормативных правовых актов, участвующих в составе рабочих групп, в их разработке, составлении и изменении текстов правовых актов, наделенных полномочиями по принятию решений относительно разработки проектов правовых актов, возлагается большая ответственность. Как справедливо заметил В. С. Нерсесянц, «дилетантизм здесь столь же недопустим, как и в других сферах профессиональной деятельности, и к тому же чреват несомненно более существенными негативными социальными последствиями»³.

Поскольку невыполнение данного принципа приводит к негативным последствиям, то вполне обосновано сказать об ответственности за его нарушение. Так, в постановлении Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных

¹ Москалькова Т. Н., Черников В. В. Указ. соч. С. 64.

² Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. URL: https://www.msmsu.ru/userdata/manual/doc/kaf/sud_med/Теория государства и права.pdf (дата обращения: 15.10.2020).

³ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: учебник. Москва, 2005. С. 265.

органов исполнительной власти и их государственной регистрации» установлено, что «руководители федеральных органов исполнительной власти несут персональную ответственность за несоблюдение требований настоящего постановления»¹.

Принцип научности. Данный принцип заключается в научной обоснованности нормотворческой деятельности, теоретическом обосновании принимаемых нормативных правовых актов, учете и использовании новейших достижений науки и практики. В. И. Ленин писал, что «для нас теория есть обоснование предпринимаемых действий для уверенности в них»². Научный подход в нормотворчестве призван обеспечить должную эффективность механизма правового регулирования, регулятивную, охранительную и воспитательную функции права.

Целесообразность, правильность и обоснованность нормативных правовых актов определяется тем, насколько полно и точно они отражают действительные потребности развития общества. На основе анализа ряда документов, принятых за последние годы (Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» и др.) можно сделать вывод, что принцип научности выступает обязательным условием не только нормотворчества, но и всей осуществляемой в Российской Федерации политики.

Принцип планирования. Представитель немецкой школы экономики, нобелевский лауреат В. Ойкен писал: «Всегда и везде любая хозяйственная деятельность базируется на планах..»³. Для нормотворчества принцип планирования также выступает обязательным атрибутом. С большой условностью можно разделить позицию И. В. Куртяка, отмечающего, что принцип планирования позволяет упорядочить порядок принятия нормативных правовых актов и усилить ответственность должностных лиц⁴, поскольку сущность принципа планирования состоит в обеспечении достижения целей

¹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 // Рос. газ. 1997. № 161.

² Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Москва, 1974. Т. 35. С. 172.

³ Ойкен В. Основные принципы экономической политики / пер. с нем. Л. А. Козлова, Ю. И. Куколева; под общ. ред. Л. И. Цедилиной, К. Херрманн-Пиллата. Москва, 1995.

⁴ Куртяк И. В. Указ. соч. С. 39.

нормотворческого процесса (прежде всего своевременное урегулирование общественных отношений) в соответствии с потребностями разрешения долгосрочных задач в различных сферах. Значимость данного принципа подтверждается принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, в соответствии с которым определены принципы стратегического планирования, задачи, полномочия органов государства в сфере стратегического планирования и другие аспекты. Вместе с тем, как справедливо заметил профессор В. М. Баранов, существенным недостатком указанного закона является отсутствие стратегии законотворчества, как основополагающего документа стратегического нормотворчества, который следует разрабатывать как на федеральном, так и на региональном уровне. По мнению ученого, стратегия законотворчества должна быть включена в число документов стратегического планирования и иметь нормативный характер².

Отмеченные принципы имеют большое значение для эффективности нормотворчества, что подтверждается их реальным закреплением в нормативных правовых актах. Отступление же от указанных принципов неизбежно ведет к ошибочным и произвольным решениям, излишним затратам материальных, социальных и иных ресурсов в процессе нормотворчества, росту коррупционных проявлений, снижению качества нормативных правовых актов и, как результат, утратой права своего регулирующего потенциала.

2.2. Организация нормотворческой деятельности в Министерстве внутренних дел Российской Федерации

Нормотворчество в системе МВД России определяется в научной литературе как правовая форма исполнительно-распорядительной деятельности, назначение которой состоит в создании правовой основы управления – правовых норм, призванных урегулировать общественные отношения. При этом нормотворческая деятельность может быть рассмотрена как особый технологический процесс создания норм, обладающий присущей только ему спецификой и вклю-

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Рос. газ. 2014. № 146.

² Баранов В. М. Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 29–45.

чающий множество технологических способов, приемов и процедур различной направленности¹.

Нормотворческая деятельность в системе МВД России регулируется значительным количеством нормативных правовых актов. Среди них стоит отметить следующие:

- Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 (ред. от 29.05.2017) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ Президента РФ № 763);

- Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2006 г. № 699 (ред. от 25.12.2019) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 10.10.2020) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (далее – постановление Правительства РФ № 1009);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» (далее – постановление Правительства РФ № 877);

- Приказ Минюста России от 23 апреля 2020 г. № 105 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»;

- Приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» (далее – приказ МВД России № 484);

- Приказ МВД России от 17 октября 2003 г. № 850 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» (далее – Регламент МВД России);

¹ *Карташов Н. Н.* Технологии нормотворчества (на примере МВД России): дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2004. С. 11.

– Приказ МВД России от 5 января 2007 г. № 6 «Об утверждении Наставлений по организации правовой работы в системе МВД России» (далее – Наставление по организации правовой работы);

– Приказ МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» (далее – приказ МВД России № 120);

– Приказ МВД России от 1 октября 2020 г. № 683 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации».

– Непосредственными полномочиями МВД России в рамках нормотворческой деятельности являются:

– разработка и представление Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел;

– осуществление нормативно-правового регулирования вопросов, относящихся к сфере внутренних дел, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

– определение основных направлений деятельности органов внутренних дел;

– обобщение практики применения законодательства Российской Федерации и проведение анализа реализации государственной политики в сфере внутренних дел, а также анализ оперативной обстановки, разработка на этой основе мер по совершенствованию деятельности органов внутренних дел¹.

Постановлением Правительства РФ № 1009 установлено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // СЗ РФ. 2016. № 52 (Ч. V). Ст. 7614.

В свою очередь, приказ МВД России № 484, помимо указанных оснований для издания ведомственных нормативных правовых актов, закрепляет: общепризнанные принципы и нормы международного права; обязательства Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации; план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации; поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации; ведомственные нормативные правовые акты, решения коллегии МВД России, совещания у Министра, его заместителей; поручения и указания Министра, его заместителей; планы работы МВД России; инициативу подразделений и организаций МВД России, согласованную с ДПД МВД России, первым заместителем, заместителями Министра, которые несут ответственность за деятельность соответствующих подразделений, организаций.

Основными нормативными правовыми актами, издаваемыми МВД России, являются приказы, положения, инструкции, правила, наставления. Все нормативные правовые акты, издаваемые МВД России, утверждаются приказами МВД России (п. 11 Приказа МВД России № 484). Таким образом, можно сделать вывод, что приказ выступает основной формой нормативного правового акта МВД России.

Далее стоит рассмотреть стадии нормотворческой деятельности в системе МВД России.

Выявление потребностей в правовой регламентации сферы внутренних дел и служебной деятельности органов внутренних дел.

В научной литературе данная стадия именуется подготовительной. В ходе нее важно установить факт наличия проблемного поля в правовом урегулировании общественных отношений. В ходе выявления потребностей в правовой регламентации осуществляется мониторинг правоприменения; анализ результатов научных исследований, отечественного и зарубежного опыта; обсуждение и выработка предложений по решению проблем в служебной деятельности правовыми средствами; анализ материалов СМИ, обращений, заявлений граждан, общественных организаций, других органов государственной власти; анализ судебных решений, представлений органов прокуратуры.

Одним из источников сведений о проблемных ситуациях являются обращения граждан. Как отмечают Т. Н. Москалькова и В. В. Черников, в органах внутренних дел различного уровня ежегодно регистрируется более 20 млн заявлений, сообщений

и иной информации только о происшествиях¹. Анализ статистических данных показал, что из общего числа обращений, поступающих от граждан, количество обращений, содержащих предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и ведомственных нормативных правовых актов составил: в 2018 г. – 2 598 предложений; в 2019 г. – 2 024 предложения; за 3 квартала 2020 г. – 1 458 предложений, что составляет около 1 % от общего числа обращений поступивших от граждан².

Планирование нормотворческой деятельности.

Под планированием нормотворческой деятельности предлагается понимать деятельность, направленную на разработку и реализацию планов подготовки нормативных правовых актов, для достижения целей правового регулирования.

План представляет собой документ, содержащий последовательно выстроенный по времени исполнения перечень проектов нормативных правовых актов, реализуемых в ближайшем будущем.

Составление и утверждение плана является результатом большой работы подготовительного характера: обобщение, систематизация и анализ информации, необходимой для разработки проекта плана; сбор предложений заинтересованных органов или подразделений по формированию проекта плана; подготовка и согласование с заинтересованными органами или подразделениями проекта плана; утверждение проекта плана и его доведение до заинтересованных органов или подразделений. Все проекты планирующих документов, содержащие положения нормотворческого характера, подлежат согласованию с ДПД МВД России.

В соответствии с Регламентом МВД России разработка проектов федеральных законов осуществляется по собственной инициативе Министерства, а также на основе планов законопроектной деятельности и распоряжений Правительства Российской Федерации. План законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации утверждается распоряжением Правительства Российской Федерации на следующий год. В содержательном аспекте план законопроектной деятельности закрепляет наименование законопроекта, ответственные органы за подготовку и сопровождение законопроекта, сроки представления законопроекта в Пра-

¹ Москалькова Т. Н., Черников В. В. Указ. соч. С. 139.

² Официальный сайт МВД России. URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Departamenti/Departament_deloproizvodstva_i_raboti_s/Informacija_o_rassmotrenii_obrashhenij (дата обращения: 15.10.2020).

ительство Российской Федерации и Государственную Думу. Так, планом законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2020 г. предусматривается разработка 230 законопроектов, из которых 8 законопроектов разрабатывается МВД России: «О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"»; «О внесении изменений в Федеральный закон "О безопасности дорожного движения"»; «О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации"» и др.¹

Подготовка проекта нормативного правового акта.

Правом издания нормативных правовых актов по всем вопросам, относящимся к компетенции МВД России, обладает Министр либо лицо, исполняющее его обязанности. Таким образом, структурные подразделения МВД России, а также территориальные органы не вправе издавать нормативные правовые акты.

Подготовка проектов нормативных правовых актов осуществляется в соответствии с утвержденными руководителем планами на очередной год и возлагается на соответствующее подразделение МВД России либо образовательную или научную организацию МВД России (которые могут выступать как непосредственным исполнителем по подготовке нормативного правового акта, так и привлекаться к работе по его подготовке на основании договора – п. 29 приказа МВД России № 484).

Постановление Правительства РФ № 1009 устанавливает, что в подготовке нормативного правового акта участвует юридическая служба федерального органа исполнительной власти. Данная норма актуализирует значимость правовых подразделений в структуре МВД России.

Как правило, срок подготовки проекта нормативного правового акта не превышает один месяц. По решению статс-секретаря – заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации для решения оперативных вопросов служебной деятельности данный срок может быть сокращен.

Для подготовки проектов наиболее важных и сложных нормативных правовых актов, а также актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, могут создаваться рабочие группы. Если в ходе разработки проекта нормативного правового акта возникают вопросы на предмет

¹ Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства РФ на 2020 год: распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2019 г. № 3205-р // СЗ РФ. 2020. № 1 (Ч. II). Ст. 124.

соответствия Конституции РФ и федеральному законодательству, то в состав рабочей группы могут входить представители ДПД МВД России. Если нормативный правовой акт затрагивает интересы нескольких служб в составе МВД России или нескольких федеральных министерств, то решение о персональном составе рабочей группы принимает Министр или статс-секретарь – заместитель Министра.

В случае участия МВД России в подготовке проекта нормативного правового акта, принятие которого входит в компетенцию другого органа государственной власти, осуществляется подготовка предложений головному исполнителю, в случае необходимости создается рабочая группа по разработке проекта, предоставляется информация, оказывается помощь практического или методического характера. При поступлении проекта нормативного правового акта, затрагивающего сферу внутренних дел, готовится отзыв в сроки, устанавливаемые руководителем подразделения в соответствии с поручением (письмом) головного исполнителя.

Разработке проекта нормативного правового акта предшествует: проведение научных исследований по проблеме, выступающей предметом нормативного правового акта; анализ судебной практики; анализ информации, содержащейся в международных договорах России, законодательных актах, приказах МВД России, решениях, принятых в ходе совещаний и коллегий; проведение социологических опросов и запросов в структурные подразделения МВД России; проведение мониторинга правоприменения; анализ зарубежного опыта; проведение мониторинга пробелов и коллизий в правовом регулировании; прогнозирование оперативной обстановки с учетом складывающейся социально-экономической и политической ситуации и т. д.

При подготовке сложного по своему содержанию и структуре нормативного правового акта возможна разработка его концепции. В теории права до сих пор не сложилось единого, доктринального понимания концепции нормативного правового акта. Н. А. Власенко, к примеру, концепцию законопроекта рассматривает как «предложение, предлагаемую модель, юридическую конструкцию урегулирования фактической ситуации»¹.

Автор разделяет точку зрения профессора В. М. Баранова, который определил концепцию как начальный этап законотворчества и относительно автономный прием юридической техники, заключающийся в официальном выражении правовых позиций

¹ Власенко Н. А. Законодательная технология. Теория. Опыт. Правила. Иркутск, 2001. С. 26.

ее составителей, содержащих системную трактовку юридически значимой деятельности, механизм правового опосредования и реализации, выступающую обоснованием подготовки и принятия закона¹.

Концепция включает в себя цель нормативного правового акта, предмет правового регулирования, основные положения и их обоснования, финансовое обоснование, предполагаемые последствия и прогнозы применения нормативного правового акта, выявление недостатков и предложение способов их устранения, заинтересованные подразделения МВД России. Концепция разрабатываемого проекта федерального закона подлежит согласованию со статс-секретарем – заместителем Министра, а нормативного правового акта – с ДПД МВД России.

Одновременно с разработкой проекта нормативного правового акта должны быть подготовлены предложения об изменении или признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей. Положения об изменении или о признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей включаются в текст нормативного правового акта.

Подготовленный проект нормативного правового акта рассматривается руководителем подразделения, выступающим головным исполнителем, дорабатывается с учетом замечаний и предложений и направляется для согласования в заинтересованные органы и подразделения.

В соответствии с постановлением Правительства РФ № 877, отдельные проекты нормативных правовых актов подлежат обязательному рассмотрению Общественным советом при МВД России. К данным нормативным правовым актам относятся:

- определенные федеральными органами как общественно значимые;
- разрабатываемые экспертной группой по результатам рассмотрения общественных инициатив;
- устанавливающие публичные нормативные обязательства и порядок их исполнения;
- Государственные программы Российской Федерации;
- Федеральные целевые программы;
- Нормативные правовые акты, обязательное обсуждение которых предусмотрено Правительством Российской Федерации.

¹ Баранов В. М. Идея концепции законопроекта: понятие, значение, диалектика функционирования // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 17. С. 24.

Проект нормативного правового акта должен иметь все необходимые реквизиты и отвечать требованиям, предусмотренным Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти¹.

Проекты нормативных правовых актов МВД России (равно как нормативный правовой акт МВД России) могут оформляться в форме электронного документа или на бумажном носителе, которые визируются руководителем юридической службы и подписываются руководителем подразделения (бумажный носитель подписывается руководителем собственноручно, а электронный документ — с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи).

Электронная форма документооборота исключается для проектов нормативных правовых актов:

- содержащих сведения, составляющие государственную тайну;
- содержащие служебную информацию ограниченного распространения;
- издаваемые совместно с другими органами государственной власти или организациями (при отсутствии технической возможности межведомственного электронного документооборота);
- не включенные в Перечень документов, создание, хранение и использование которых осуществляется в форме электронных документов².

Согласование проекта нормативного правового акта.

Проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными федеральными органами государственной власти, если такое согласование является обязательным, в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также если в нем содержатся нормы межотраслевого значения или предусматривается совместная деятельность федеральных органов государственной власти.

По общим правилам, изложенным в постановлении Правительства РФ № 1009, согласование проекта нормативного правового акта осуществляется федеральными органами государственной власти в 30-дневный срок с момента его поступления в соответствующий орган. В рамках системы МВД России согласование проекта нормативного правового акта с заинтересованными под-

¹ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615.

² Об утверждении Перечня документов, образующихся в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, с указанием сроков хранения: приказ МВД России от 30 июня 2012 г. № 655.

разделениями осуществляется в 10-дневный срок, а повторное согласование – в 5-дневный срок с момента поступления нормативного правового акта. Согласование осуществляется с помощью визирования начальником подразделений собственноручной подписью (в электронной форме – с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи). В случае несогласия с отдельными положениями проекта руководителем готовится соответствующее заключение. Поступившие от согласующих подразделений замечания могут не учитываться, учитываться в полном объеме или частично.

Проекты нормативных правовых актов МВД России подлежат обязательному согласованию с другими органами государственной власти в случаях:

- наличия указания в нормативных правовых актах;
- поручения вышестоящего органа или должностного лица;
- если орган государственной власти выступает соисполнителем;
- если предписания нормативного правового акта обязательны для данного органа государственной власти;
- если вопросы, содержащиеся в нормативном правовом акте, входят в компетенцию органа государственной власти.

Постановлением Правительства РФ № 1009 определено, что в случае непредставления в указанный срок заключения или иного документа, подтверждающего согласование проекта нормативного правового акта, данный документ считается согласованным. Приказом МВД России № 484 данный механизм не предусмотрен.

Проект нормативного правового акта, оказывающего влияние на доходы или расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, подлежит направлению с финансово-экономическим обоснованием решений, предлагаемых к принятию указанным проектом нормативного правового акта, в Министерство финансов Российской Федерации на заключение.

К проектам нормативных правовых актов, подлежащим направлению на заключение, относятся проекты нормативных правовых актов:

- устанавливающие новые расходные обязательства публично-правовых образований;
- приводящие к изменению поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
- приводящие к увеличению (уменьшению) объемов бюджетных ассигнований, необходимых для реализации принятых расходных обязательств.

Указанное заключение готовится в течение 30 дней со дня поступления проекта нормативного правового акта.

Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов.

Важность проведения правовой экспертизы проектов принимаемых нормативных правовых актов неоднократно отмечалась руководителями всех уровней государственного управления. Как справедливо отмечают А. Н. Миронов и С. Н. Ушаков, проведение правовой экспертизы нормативных правовых актов способствует: «во-первых, обеспечению высокого качества, обоснованности, законности принимаемых нормативных правовых актов; во-вторых, выявлению возможных негативных социальных, экономических, экологических, юридических и других последствий действия принимаемого акта; в-третьих, созданию научно обоснованной системы взаимосвязи принимаемых нормативных правовых актов»¹. В числе основных принципов, которые стоит закрепить в законодательстве об экспертизе, ученые называют: независимость субъектов, всеобщность, профессионализм, обязательность результатов экспертизы, ответственность экспертов.

Проекты нормативных правовых актов в системе МВД России подлежат проверке ДПД МВД России на соответствие законодательству Российской Федерации, международным нормам, а также в целях исключения коррупционных проявлений. Вместе с проектом нормативного правового акта в ДПД МВД России направляется вся необходимая документация по данному проекту: пояснительные записки, листы согласования, заключения, финансово-экономическое обоснование, результаты научной экспертизы и др. В случае отсутствия документов, подписей, реквизитов проект возвращается главному исполнителю.

Проведение правовой экспертизы ДПД МВД России включает в себя: определение соответствия «реквизитной» части документа предъявляемым требованиям; определение соответствия проекта нормам законодательства; анализ проекта с точки зрения методики антикоррупционной экспертизы; проверку технико-юридической стороны проекта. Срок проведения правовой экспертизы составляет, как правило, три недели с момента поступления проекта в ДПД МВД России. В случае выявления недостатков проект отправляется на доработку (переработку), при наличии концептуальных несоответствий – главному исполнителю.

Одним из видов правовой экспертизы следует назвать антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов. Антикоррупционная экспертиза – это одно из требований антикоррупционной политики в России. Правовые и организационные аспекты проведения антикоррупционной экспертизы закреплены в Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикор-

¹Миронов А. Н., Ушаков С. Н. Указ. соч. С. 146.

рупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹. В частности, указанный закон определяет, что антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится при проведении их правовой экспертизы.

В соответствии с приказом МВД России № 120² проведение антикоррупционной экспертизы в системе МВД России обязательно в отношении: нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов МВД России; проектов федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации; поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов.

Издание нормативных правовых актов и их государственная регистрация.

Представление проекта нормативного правового акта на подпись осуществляется головным исполнителем через Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан МВД России (далее – ДДО МВД России). Нормативные правовые акты, созданные на бумажном носителе, подписываются (утверждаются) Министром или лицом, исполняющим его обязанности, собственноручно (электронные документы – с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи).

ДДО МВД России осуществляет регистрацию подписанного (утвержденного) нормативного правового акта и его рассылку согласно разверстке, предоставленной головным разработчиком, а также в течение суток направляет электронный образ подписанного документа в ДПД МВД России (в фонд правовых актов МВД России).

Указ Президента РФ № 763 закрепляет: «нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер подлежат обязательному официальному опубликованию»³. Согласно приказу МВД России № 484 головной разработчик в течение 3 рабочих дней после официального опубликования нормативно-

¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

² Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России: приказ МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120.

³ О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 // Рос. газ. 1996. № 99.

го правового акта размещает его на официальном сайте regulation.gov в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Нормативные правовые акты МВД России, за исключением нормативных правовых актов, направленных в установленном порядке на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), вступают в силу с момента их официальной регистрации в ДДО МВД России, если в самом нормативном правовом акте МВД России не указан иной срок.

Государственной регистрации в Минюсте России (Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти) подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Подлежащие государственной регистрации нормативные правовые акты не позднее 10 дней со дня их подписания (утверждения) представляются в Минюст России на бумажном носителе или в форме электронных документов. Проведение государственной регистрации составляет до 20 рабочих дней.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя:

- правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;
- антикоррупционную экспертизу этого акта;
- принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;
- присвоение регистрационного номера;
- занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Значение государственной регистрации также не вызывает сомнений. Как справедливо заметили Т. Н. Москалькова и В. В. Черников, государственная регистрация ведомственных нормативных правовых актов позволяет решить ряд конкретных задач: обеспечение соблюдения законности, соответствие издаваемых нормативных правовых актов действующему законодательству; обеспечение прозрачности ведомственного нормотворчества; усиление роли издаваемых ведомственных документов; проведение квалифицированной юридической экспертизы¹.

¹ Москалькова Т. Н., Черников В. В. Указ соч. С. 384.

Ключевые понятия: нормотворчество; правотворчество; принципы нормотворчества; признаки нормотворчества; планирование нормотворческой деятельности; антикоррупционная экспертиза.

Контрольные вопросы:

1. Как соотносятся понятия «правотворчество» и «нормотворчество»?
2. Назовите основные принципы нормотворчества и раскройте их.
3. Определите основные признаки нормотворческой деятельности.
4. В чем особенности нормотворческой деятельности в системе МВД России?
5. Какие основные стадии нормотворческой деятельности Вы можете назвать?

Список литературы:

1. *Арзамасов Ю. Г.* Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. Москва: Юрлитинформ, 2013. С. 480.
2. *Баранов В. М.* Идея концепции законопроекта: понятие, значение, диалектика функционирования // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 17. С. 15–29.
3. *Баранов В. М.* Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 29–45.
4. *Власенко Н. А.* Законодательная технология. Теория. Опыт. Правила. Иркутск, 2001. С. 142.
5. *Карташов Н. Н.* Технологии нормотворчества (на примере МВД России): дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2004. С. 170.
6. *Куртяк И. В.* Нормотворческая деятельность МВД России: монография. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 158.
7. *Миронов А. Н., Ушаков С. Н.* Нормотворчество органов государственного и муниципального управления: учебное пособие. Москва: ИНФРА-М, 2020. С. 201.
8. *Морозова Л. А.* Теория государства и права: учебник. URL: [https://www.msmsu.ru/userdata/manual/doc/kaf/sud_med/Теория государства и права.pdf](https://www.msmsu.ru/userdata/manual/doc/kaf/sud_med/Теория%20государства%20и%20права.pdf) (дата обращения: 15.10.2020).
9. *Москалькова Т. Н., Черников В. В.* Нормотворчество: научно-практическое пособие. Москва: Проспект, 2011. С. 384.
10. *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства: учебник. Москва, 2005. С. 337.

ГЛАВА 3. ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА

3.1. Понятие юридической техники.

3.2. Виды юридической техники и юридико-технические средства.

3.3. Правоприменительная техника.

3.1. Понятие юридической техники

Как известно, право является формализованным социальным регулятором. По справедливому замечанию профессора А. Б. Венгерова, норма права всегда «упакована» «в словесную оболочку, грамматические формы, утверждения, определения»¹. Иными словами, право представляет собой определенную знаково-символьную систему, посредством которой осуществляется правовая коммуникация и происходит упорядочивание общественных отношений. От того насколько четко и правильно сформирована эта система зависит определенность правовых предписаний, а, следовательно, и эффективность их регулирующего воздействия.

Стремительное формирование российской системы законодательства при недостаточно качественном уровне правотворческой работы наглядно демонстрирует важность обращения к проблеме юридической техники. Низкий уровень юридической техники приводит к тому, что буква закона либо становится орудием произвола и злоупотребления, либо так и остается «мертвым» результатом интеллектуальной деятельности законодателя не найдя своего практического воплощения в жизни.

В юридической литературе не сформировалось единого представления о понятии «юридическая техника». Можно выделить два подхода к его пониманию.

Сторонники «узкого» подхода понимают под юридической техникой набор средств, методов, приемов, позволяющих облекать в надлежащую нормативно-правовую форму волю законодателя.

Сторонники «широкого» подхода не ограничивают значение юридической техники лишь сферой правотворчества и понимают под ней совокупность правил, средств, приемов, применяемых при издании и систематизации нормативных правовых актов и иных юридических документов². В таком понимании юридическая техника выступает

¹ Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. Москва, 2000. С. 430–461.

² Сырых В. М. Проблемы теории государства и права. Москва, 2008, С. 386; Морозова Л. А. Указ. соч. С. 275; Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. Москва: Юрист, 2004. С. 302.

в различных сферах юридической деятельности как в правотворчестве, так и в правореализации. В связи с этим в литературе предлагалось даже заменить понятие «юридическая техника» на понятие «юридическая технология» как более точно отражающее суть явления.

В содержательном плане юридическая техника включает в себя два основных элемента: технико-юридические средства и приемы. В. Н. Карташов выделяет три группы технико-юридических средств: общесоциальные (язык, части речи, знаки, буквы, цифры, понятия, суждения, символы и т. п.); специально-юридические (юридические конструкции, правовые понятия, термины, нормативные предписания и др.); технические (компьютеры, оргтехника)¹. Техничко-юридические приемы представляют собой способы использования технических средств, позволяющие решать соответствующие правовые задачи и достигать необходимые цели. К таким способам могут относиться законодательная стилистика, систематизация нормативного материала, общие правила делопроизводства и пр.

В общей теории права существуют различные классификации юридической техники. Так, профессор С. С. Алексеев предложил классифицировать юридическую технику по двум основаниям: в зависимости от типа правового акта (выделяется законодательная техника и техника индивидуальных правовых актов), в зависимости от содержания технических средств и приемов (выделяется техника формулирования и изложения воли законодателя, а также техника документального оформления нормативно-правового материала)². А. Ф. Черданцев выделяет законодательную (правотворческую) технику, технику систематизации и учета нормативно-правовых актов, технику индивидуальных правовых актов³.

Наиболее часто в юридической литературе юридическую технику разделяют на *законодательную* (нормотворческую) и *правоприменительную* (в более широком смысле – правореализационную).

3.2. Виды юридической техники и юридико-технические средства

Законодательная (нормотворческая) техника – это система правил, приемов и средств по подготовке, составлению и оформлению нормативных правовых актов.

¹ *Карташов В. Н.* Юридическая технология или юридическая техника? Некоторые методологические аспекты исследования // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 18.

² *Алексеев С. С.* Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск, 1972–1973. Т. 2. С. 143–152.

³ *Черданцев А. Ф.* Теория государства и права: учебник для вузов. Москва: Юрайт-М, 2002. С. 366.

Задачи законодательной техники:

- соблюдение последовательности изложения и взаимосвязи норм права в нормативном акте;
- соблюдение компактности изложения норм права, то есть избегание повторов и малоинформативных сочетаний;
- построение точных и определенных формулировок и терминов, чтобы истинный смысл не расходился с формулировками нормативного акта;
- ясность и доступность языка нормативных актов;
- устранение противоречий внутри самого акта и внутри системы законодательства.

Основные принципы законодательной техники:

- общие принципы правотворческого процесса: соответствие правотворческого процесса общей правовой политике в соответствующей сфере; полнота и конкретизированность нормативно-правового регулирования общественных отношений; своевременность правотворчества; способность практического воплощения создаваемых правовых предписаний (наличие организационных, правовых, экономических, технических условий для реализации правовых норм);
- принцип системности нормативного материала: систематизация норм права по отраслям и институтам права; выстраивание юридической иерархии нормативно-правовых актов; гармонизация вновь принимаемого и действующих нормативно-правовых актов; обеспечение соответствия принимаемого акта компетенции органа, его издающего;
- принцип надлежащего языкового выражения воли законодателя: обеспечение точного соответствия текста правового предписания замыслу его создателя; обеспечение правильного понимания содержания нормативно-правового акта всеми лицами-адресатами;
- принцип надлежащего оформления нормативно-правового акта: соблюдение всех формальных, в том числе реквизитных требований при оформлении соответствующего акта.

Законодательная техника включает в себя следующие правила, приемы, средства и требования:

1) структурные правила – это правила построения нормативных правовых актов. Разделение нормативного акта на структурные составляющие помогает ориентироваться в нем и облегчает использование и применение данного акта. Наиболее ярко особенности систематизации нормативного правового акта можно проследить на примере гражданского права. Так, в области гражданского права используются две основные модели систематизации: институцион-

ная и пандектная. Институционная система уходит своими корнями в римское право и основывается на одном из наиболее известных учебных пособий по римскому праву – Институциях Гая. При такой системе гражданско-правовой материал подразделяется на три части: лица (нормы, определяющие правовое положение субъектов гражданского права, в том числе в семейных отношениях), вещи (понятие и виды имущества, их правовой режим и гражданский оборот), иски (способы защиты гражданских прав). По такой системе построен французский Гражданский кодекс 1804 г., а также кодексы Италии, Голландии, Румынии, канадской провинции Квебек. Более сложной и технически более совершенной является пандектная система, которая была разработана немецкими учеными-пандектистами в XIX в. на основе обобщения источников римского частного права в первую очередь Дигест (пандектов) императора Юстиниана. Пандектная система предполагает выделение общей части, в которой содержатся общие правовые положения, распространяющиеся на все правовые институты отрасли права. По такой системе построено Германское гражданское уложение (1896 г.), Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), прибалтийских государств, Греции, Японии, португалоязычных стран.

Выделение общей и особенной частей характерно не только для гражданского законодательства, но и при проведении кодификации в иных отраслях права (Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – ГПК РФ), Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ) и пр.).

К структурным элементам нормативного правового акта также относятся следующие единицы: заголовок, преамбула, часть, раздел, глава, статья, параграф, пункт, подпункт, абзац, примечание, приложение¹. Выделение данных единиц способствует облегчению поиска необходимого правового предписания и взаимосвязанного использования с иными элементами. В отечественной законодательной технике применительно к различным нормативным правовым актам сложились различные традиции их структурирования. Например, статьи Конституции РФ, УК РФ и ряда иных актов делятся на части, тогда как статьи ГК РФ – на пункты.

Особенности структурирования ведомственных нормативных правовых актов МВД России определяются Правилами подготов-

¹ *Цыбулевская О. И.* Правотворчество органов власти в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Саратов, 2009. С. 149–150.

ки нормативных правовых актов в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденными приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484. В соответствии с данными правилами нормативные правовые акты МВД России утверждаются приказом, который включает в себя вступительную (преамбулу) и распорядительную (приказную) части.

Преамбула не является обязательной частью приказа, она призвана обосновать необходимость принятия соответствующего нормативного акта. В ней указываются цели, мотивы, основания принятия акта, при этом отсутствуют нормативные предписания.

Распорядительная часть начинается со слов «приказываю», по своему содержанию носит нормативный характер.

Структурирование ведомственных нормативных правовых актов зависит от их вида. Так, приказы делятся на пункты, подпункты, абзацы, а все иные нормативные правовые акты МВД России, помимо данных элементов, включают в себя также главы. Главы нумеруются римскими цифрами, пункты и подпункты – арабскими. В отношении подпунктов допускается также буквенная нумерация.

2) *реквизитные требования* – это обозначения, которые говорят о том, что данный нормативный акт может обладать юридической силой и может быть введен в действие. К реквизитам относятся: 1) указание формы акта – закон, указ, постановление и т. д.; 2) полное наименование акта; 3) полное наименование должностного лица, подписавшего нормативный акт; 4) дата принятия (одобрения, утверждения), дата и место подписания нормативного акта, а также регистрационный номер¹. В результате формирования новой российской правовой системы формы нормативных правовых актов претерпели существенные изменения. Конституция РФ предусматривает принятие на федеральном уровне федеральных конституционных и федеральных законов (до принятия Конституции РФ принимались законы Российской Федерации), указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, актов министерств и ведомств. Однако следует отметить, что до сих пор в отечественной правовой системе присутствуют пережитки советской системы законодательства. Так, продолжает действовать такая разновидность закона, как Основы законодательства (Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (1993 г.) и Основы законодательства Российской Федерации о культуре (1992 г.)). Если в советской правовой системе наличие такого типа нормативных правовых

¹ Там же. С. 148.

актов было оправдано спецификой федеративного устройства СССР и обусловлено необходимостью последующего принятия в соответствии с Основами законодательства кодексов союзных республик, то существование Основ законодательства в современной российской правовой системе функционально не оправдано и не соответствует конституционным основам законодательства.

Реквизитные требования к ведомственным нормативным правовым актам МВД России предъявляются упомянутым ранее приказом МВД России № 484. Следует учитывать, что лицом, уполномоченным на издание нормативных правовых актов МВД России, является только Министр внутренних дел Российской Федерации или лицо, исполняющее его обязанности. Ведомственный нормативный акт должен иметь заголовок, дату, порядковый номер в соответствии с правилами делопроизводства в органах исполнительной власти. Заголовок должен быть максимально кратким и отражать содержание правового акта.

Датой издания нормативного правового акта МВД России является дата его регистрации в Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций МВД России после того, как он будет подписан уполномоченным лицом. Дата нормативного акта указывается словесно-цифровым способом (например: 25 января 2021 г.).

Если нормативный правовой акт издается совместно несколькими государственными органами, иными органами и организациями, каждый орган (организация) присваивает нормативному акту свой регистрационный номер, при этом дата издания нормативного правового акта является единой. Номера правового акта проставляются через косую черту в той очередности, в какой упоминаются соответствующие органы и организации.

3) языковые правила и требования к соблюдению стиля нормативно-правового акта – это правила и требования, которые помогают сформулировать на языке права социальную потребность¹, т. е. донести словесно до адресата волю законодателя. Для этого необходимо соблюдение правил написания нормативных грамматических предложений²:

– *соответствие грамматической форме.* Предложение должно соответствовать регулятивной природе права, т. е. быть констатирующим, повествовательным и утвердительным;

¹ Губаева Т. В. Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности. Москва, 2003. С. 23.

² Власенко Н. А. Теория государства и права. Москва, 2011. С. 351–352.

– *отсутствие перегрузки простых предложений однородными членами*, которые в силу их количества затрудняют восприятие мысли законодателя;

– *недопустимость использования несвойственных регулятивной природе юридических предписаний противопоставительных союзов «а», «но», «чтобы» и таких союзов, как «да», «не то», «хоть» и др.*

Языковой единицей текста правовой нормы является нормативное грамматическое предложение, образованное из словосочетаний и слов, которые являются «кирпичиком» любой нормы. Существуют определенные правила применения слов:

– *полисемия* – многозначность слова. Это словесное свойство необходимо учитывать, так как оно затрудняет понимание и толкование нормы права;

– *синонимия* – взаимозаменяемость слов (недвижимое имущество – недвижимость). Посредством синонимов достигается точность формулировки, которая облегчает понимание нормы;

– *антонимия* – противоположность значения слов (право-обязанность). С помощью противопоставлений можно достичь большей ясности и четкости.

Текст нормативного предписания должен быть понятен его адресатам и обеспечивать единообразное толкование правовой нормы, излагаться с соблюдением правил русского языка, доступно и просто, по возможности короткими фразами.

Необходимо осознавать, что правовая норма представляет собой государственно-властное предписание, что требует при ее текстуальном оформлении придерживаться официального делового стиля. Хотя психоэмоциональная составляющая имеет важное значение в механизме регуляции правового поведения, при формулировании правовой нормы определяющим является ее информационное воздействие на сознание и волю людей. Это обстоятельство оказывает влияние на строгость стиля изложения правовых норм. В нормативных правовых актах не должны употребляться выражения, имеющие эмоциональную окраску, использоваться уменьшительные, увеличительные, ласкательные суффиксы. В целях исключения неоднозначного понимания норм и предписаний в тексте проекта не допускается употребление многозначных слов и выражений, образных сравнений, эпитетов, метафор.

При формулировке нормы необходимо избегать жаргонных слов и архаизмов.

Нормативные предписания чаще всего излагаются в форме повелительных наклонений. Императивный характер нормативного предписания исключает возможность использования в тексте норма-

тивного правового акта сослагательных наклонений. В проект нормативного правового акта не подлежат включению различного рода рекомендации, советы, цитаты из книг или другие подобные тексты.

Текст нормативного правового акта не должен содержать общие, абстрактные формулировки типа: «повысить внимание», «решительно улучшить» и др. Не допускается также использование в проекте нормативного правового акта таких сокращенных выражений как, например, «и т. д.», «и т. п.», «и др.».

Ключевую роль в обеспечении системности правового регулирования, единообразия толкования и применения правовых норм играет стройность понятийного аппарата, терминологии, используемой в нормативных правовых актах.

Известная сентенция римского юриста Яволена гласит: «*Omnis definitio in jure civili periculosa est*» – «всякая дефиниция в гражданском праве связана с риском, ибо нет того, что не может быть опровергнуто»¹. Однако если не определиться с терминологией, обеспечить точное понимание воли законодателя адресатами правовой нормы невозможно. Приказ МВД России № 484 содержит ряд требований при использовании в ведомственных нормативных правовых актах специальной терминологии. Так, в ведомственных правовых актах термины должны употребляться только в одном значении и соответствовать терминологии, используемой в действующем законодательстве Российской Федерации. Если нормативный правовой акт употребляет термин в ином значении, это специально должно быть оговорено в самом правовом акте в виде сноски или примечания.

Если в тексте нормативного правового акта используются малоупотребимые юридические термины, специальные технические и иные понятия в тексте должно быть дано их определение либо в отдельном пункте, либо в виде сноски к специальному термину.

Если нормативный правовой акт содержит более пяти специальных терминов, их развернутые определения могут быть даны в отдельном приложении к ведомственному нормативному правовому акту.

Точность нормативных формулировок предполагает не только соблюдение грамматических правил. Определенность правового предписания предполагает, в том числе четкую фиксацию круга ее адресатов, временные и пространственные рамки действия правовой нормы.

В связи с этим правовые предписания, имеющие различные временные рамки действия, не могут содержаться в одном пункте нормативного правового акта.

¹ Шевцов С. П. Римское право в свете истории ментальности // Scholae. Философское антиковедение и классическая традиция. 2010. № 4. С. 20.

Сроки реализации нормативных предписаний могут определяться путем указания на наступление определенного события, совершения конкретных действий либо установления календарной даты или временного периода (например: «в течение 7 дней», «в десятидневный срок» и т. п.).

Говоря об общем стиле изложения нормативно-правового материала, необходимо иметь в виду то, что в различных правовых системах наблюдаются различные подходы к изложению правовых предписаний. В некоторых правовых системах нормы излагаются доступным и понятным для широкого круга лиц языком, не углубляясь в сложные юридические конструкции, зачастую непонятные обывателю. Встречаются и прямо противоположные ситуации. В таком свете предстает перед нами, например, право Германии, в котором наблюдается перенасыщенность статей нормативных правовых актов сложными правовыми понятиями, рассчитанными не для среднего гражданина, а для юриста-специалиста. Часто используются отсылочный и бланкетный способы изложения правовой нормы в статьях нормативных правовых актов. Можно сказать, что немецкое право написано только для юристов, т. к. осмыслить содержание правовых норм простому гражданину не всегда представляется возможным. В связи с этим Гражданское Уложение Германии (1896 г.) и Уголовно-процессуальное уложение (1877 г.) содержат нормы, предусматривающие обязательное участие в судебном процессе адвоката. Таким образом, лицо, не имеющее юридического образования, не вправе выступать в судебном процессе без участия юриста. Несколько иная ситуация сложилась во Франции. С 1804 по 1810 гг. в период правления Наполеона Бонапарта было принято 5 кодексов – Гражданский, Торговый, Уголовный, Гражданско-процессуальный, Уголовно-процессуальный – кодификация Наполеона. В настоящее время из этих кодексов продолжают действовать – Гражданский, Торговый, Гражданско-процессуальный. Целью законодателя начала XIX в. было создание справедливого и доступного права, рост авторитета законов, как эффективного средства упразднения старых феодальных институтов. Данная цель нашла свое отражение не только в содержании кодификации Наполеона, но и в особенностях формы изложения права. По мнению французских юристов, например, Гражданский кодекс Франции «является литературным шедевром» – написан четко, ясно и красноречиво. А французский писатель П. Валери назвал этот кодекс «величайшим произведением французской литературы». Кодекс рассчитан на среднего человека, не обладающего академическими знаниями в области юриспруден-

ции. Крайне редко в нем используются отсылочные статьи. В процессе стороны вправе сами представлять свои интересы, но все же обязаны иметь адвоката.

В правовой системе Российской Федерации, испытавшей на себе влияние как французской, так и немецкой модели права (в большей степени немецкой) наблюдается слияние франко-германской традиции изложения правовых норм в источниках права. Российское право может быть воспринято как профессиональным юристом, так и обывателем. Однако в некоторых случаях обыденное восприятие гражданином правовой нормы, ее грамотное уяснение и выявление истинного смысла правового предписания не представляется возможным из-за отсутствия специальных юридических знаний.

Требования точности и простоты изложения нормативного материала находятся между собой в диалектической взаимосвязи и взаимодействуют по гегелевским законам единства и борьбы противоположностей. С одной стороны, точность законодательных формулировок предполагает максимальную конкретизацию от чего неизбежно страдает простота стиля изложения. С другой стороны, попытки наиболее точно и конкретно сформулировать правовую норму, охватить ею всю палитру общественных отношений приводят к еще большей запутанности смысла законодательства и нарушению единства правоприменительной практики. Поэтому наиболее простые формулировки обладают существенно большими регулятивными возможностями, но также создают возможность разночтений при их толковании.

В сфере ведомственного нормотворчества МВД России эти замечания приобретают особое значение. С одной стороны, деятельность сотрудников органов внутренних дел связана с обеспечением прав и свобод человека и гражданина и применением в необходимых случаях мер государственного принуждения. В связи с этим модели необходимого поведения сотрудников органов внутренних дел должны наиболее полно и конкретно описываться в действующем законодательстве и ведомственных нормативных правовых актах. С другой стороны, избыточность ведомственного правового регулирования, появления в нем неизбежных противоречий не только не способствует укреплению законности, но препятствует в определенной степени реализации данного правового принципа.

4) правила формирования содержания нормативно-правовых актов – это технико-правовые категории, которые помогают правильно соединить смысловые составляющие нормативного текста.

Юридическая конструкция – модель, абстрактная проекция реально существующих общественных отношений с определени-

ем четкой структуры, составных элементов изучаемого явления. Построение конструкций обусловлено свойствами человеческого мышления к абстрагированию, типизации, структурированию информации. В области правового регулирования построение юридических конструкций особо велико. Законодательство не может отражать все многообразие возникающих жизненных ситуаций. Правовые нормы как общеобязательные веления неизбежно обладают свойством абстрактности. И именно юридические конструкции позволяют типизировать соответствующий правовой материал, структурировать его и сформировать идеальные модели правового поведения. Юридические конструкции выступают нормообразующим и системообразующим фактором в механизме правового регулирования. Они обеспечивают единство, стройность и логичность системы права. основополагающей юридической конструкцией является правоотношение как система со своими структурными элементами (субъектами, объектами, содержанием). В реальной жизни между различными лицами и их объединениями происходят всевозможные социальные связи, которые посредством приемов логики, анализа и абстрагирования находят воплощение в теоретической модели (конструкции) правоотношения. В каждой отрасли права есть свои основополагающие конструкции. Например, в гражданском праве – конструкция юридического лица, конструкция соответствующего договорного обязательства (купли-продажи, аренды, перевозки и пр.). В уголовном праве основополагающее значение имеет конструкция состава преступления. Состав преступления – это лишь теоретическая модель, но не реально существующее явление.

Построение конструкций должно отвечать следующим требованиям:

- иметь полный, целостный характер;
- быть последовательной и соответствовать иным существующим конструкциям;
- ее должны отличать простота и совершенство¹.

Правовая презумпция – это предположение о наличии или отсутствии определенных фактов, которые подтверждаются или опровергаются в процессе доказывания². Презумпция имеет социально-юридическую природу. Социальная природа презумп-

¹Болдырев С. Н., Казарян К. В. Техничко-юридические конструкции в праве // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2010. № 1. С. 196.

²Цыбулевская О. И. Указ. соч. С. 159.

ции выражается в том, что презюмируемое положение является вероятным фактом. Его вероятность может подтверждаться предшествующим опытом, статистическими данными. Таким образом может, например, объясняться природа презумпции признания отцом ребенка супруга матери. Однако не во всех случаях вероятность презумпции столь очевидна. В некоторых случаях положение предполагается в силу прямого указания закона и особого замысла законодателя. В этом проявляется юридическая природа презумпции. В качестве примера такой презумпции может являться презумпция невинности. Понятно, что она не обусловлена статистическими данными, что большинство лиц, в отношении которых ведутся расследования, являются невиновными. Презюмирование невинности преследует иную цель – недопущение бездоказательного обвинения лица в совершении преступления.

Презумпция обладает следующими отличительными признаками:

- презумпция – вероятное предположение. Вероятность различных предположений может варьироваться, но в любом случае обстоятельства, вероятность которых равна нулю, не могут презюмироваться;

- презумпция – правовое положение, которое в обязательном порядке должно найти отражение в нормах права;

- содержанием презумпции является указание на наличие или отсутствие обстоятельства, которое выступает в роли юридического факта;

- презумпция непосредственно регулирует общественные отношения, потому что считает действительными определенные обстоятельства, пока не доказано обратное;

- презумпция содержит юридическое предположение, которое должно обладать свойством верифицируемости и опровержимости. Неопровержимые предположения не могут признаваться презумпциями, но могут выступать в роли юридических фикций, аксиом.

Правовые презумпции выполняют важную роль в механизме правового регулирования, обеспечивая в одних случаях «восполнение общественных отношений» и придание правовой определенности, в других случаях – освобождение участников общественных отношений от обязанности доказывания определенных обстоятельств путем перераспределения бремени доказывания.

Интерес представляет позиция Б. А. Булаевского, который отмечает, что правовые презумпции, как и иные правовые средства, обеспечивают охрану определенных интересов посредством реализации функции признания интересов (презумпция права собственности владельца движимой вещи), реализации интереса (презупм-

ция добросовестности), обеспечения интересов (презумпция вины в гражданском праве), защиты интересов (презумпция невиновности в уголовном и административном праве)¹.

Правовая фикция – это такие положения в законодательстве, содержащие несуществующие факты, которые признаются существующими, а потому имеющие определенные юридические последствия². Функциональное назначение правовой фикции состоит в том, что она позволяет в ситуации при неразрешимой и неустрашимой правовой определенности посредством законодательной выдумки заполнить пробел в фактических обстоятельствах и обеспечить механизм правового регулирования. Объектом юридической фикции всегда являются те обстоятельства, которые отсутствуют в действительности и восполнить их иными способами невозможно. Данные обстоятельства можно рассматривать в качестве квазифактов. С одной стороны, поскольку данных обстоятельств нет в действительности считать их полноценными юридическими фактами нельзя. С другой стороны, данные факты для того и признаются существующими, чтобы повлечь те же юридические последствия, что и обычные юридические факты. Без них механизм правового регулирования был бы невозможен. Именно это и позволяет рассматривать юридические фикции в качестве одного из специфических технико-юридических средств. Фикция имеет императивный, неоспоримый характер. Поскольку не соответствующие действительности обстоятельства признаются законодателем, это не дает оснований усомниться в их действительности и обязательности. В этом видится принципиальное отличие юридических фикций от всех иных фикций, в том числе в сфере права, которые часто представляют собой умышленное искажение фактов (например, фиктивный брак, мнимые сделки и др.).

Следует обратить внимание на то, что вымысел законодателя, лежащий в основе юридической фикции, никогда не является произвольным. В нем есть определенная доля вероятности, утверждение носит логически обоснованный, аргументированный характер, может вытекать из определенного житейского опыта. Например, при одновременной смерти супругов считается, что жена умирает первой. Данная фикция может объясняться особенностями мужской и женской физиологии. Отсутствие в течение года сведений

¹ Булаевский Б. А. Функции правовых презумпции // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 39.

² Денисов Г. И. Юридическая техника: теория и практика // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 86.

о месте пребывания гражданина дает суду основание признавать его безвестно отсутствующим (ст. 42 ГК РФ).

Хотя фиктивные обстоятельства и имеют определенный вероятностный характер, но не следует смешивать юридические фикции с юридическими презумпциями. В литературе неоднократно отмечалась, что сама степень вероятности существования обстоятельств не может служить критерием для разграничения фикций и презумпций. Однако принципиальная разница между ними состоит в том, что при установлении фикций определение вероятности обстоятельства вообще не требуется, тогда как презумпция будучи правовым предположением имеет заведомо верифицируемый характер. Кроме того, юридическая фикция имеет императивный, неоспоримый характер, тогда как большинство правовых презумпций опровержимы.

Правовая аксиома – это положение, принимаемое в юридической науке и практике как истинно верное, в силу его очевидности и убедительности. Как и юридическая фикция, правовая аксиома имеет императивный, неоспоримый характер. Однако объектом правовой аксиомы являются истинные, а не ложные сведения, общеизвестность и очевидность которых освобождает от необходимости их дополнительного подтверждения, что облегчает и ускоряет процесс правового регулирования. Правовые аксиомы выступают в роли фундамента для многих иных правовых предписаний. Многие из аксиом были выработаны еще римской юриспруденцией. К таковым, например, относятся: «все что не запрещено, дозволено», «закон, ухудшающий положение лица не может иметь обратной силы», «никто не может передать другому больше прав, чем имеет сам», «нельзя судить дважды за один и тот же проступок», «никто не может свидетельствовать против себя», «никто не может быть судьей в собственном деле», «пусть будет выслушана другая сторона», «нет ни преступления, ни наказания без указания на то в законе», «незнание закона не освобождает от ответственности» и пр. Правовые аксиомы имеют самую тесную связь с правовыми принципами. В теоретико-правовой литературе небезосновательно отмечалось, что правовые аксиомы представляют собой основополагающие, универсальные общегуманистические принципы права, которые образуют его нравственную основу. В отличие от юридических конструкций правовые аксиомы имеют элементарный характер. Они формулируются кратко, емко и не вызывают серьезных разночтений в толковании.

Оценочные понятия представляют собой относительно определенные правовые положения, содержащие в себе указание

на общие, типовые свойства, признаки, качества и взаимосвязи явлений, и предусматривающие в рамках общих законодательно установленных ориентиров конкретизацию положения субъектами (правоприменителями, субъектами, самостоятельно реализующими нормы права), с учетом конкретных жизненных ситуаций. Существование оценочных понятий объективно необходимо и обусловлено абстрактным характером правовых предписаний. Неоднократно в юридической литературе высказывались критические замечания в отношении существования оценочных категорий, которые сводятся к тому, что такие понятия размывают границы правовой определенности, способствуют широкому судейскому усмотрению (нередко оборачивающемуся в судейский произвол). Однако вряд ли те проблемы, которые могут возникнуть при недобросовестной или неправильной реализации оценочных понятий, являются достаточными для отказа от данного юридического приема. Насколько бы не был профессионален законодатель и как бы не стремился полно урегулировать общественные отношения, он никогда не сможет сделать это максимально эффективно. Кроме того, необходимо осознавать, что законодательство никогда не успевает за развитием общественной жизни, качественным и количественным усложнением общественных отношений. Оценочные понятия способствуют эластичности правового регулирования, его индивидуализации, проявлению правовой инициативы и активности. Возможность выбора поведения в рамках оценочного предписания является проявлением принципа правовой свободы. Наибольшее значение такие понятия имеют в тех отраслях права, для которых характерен общедозволительный тип правового регулирования. В гражданском праве часто используются такие категории, как «добросовестность», «разумность», «справедливость» и т. д.

Оценочные понятие часто относятся к средствам индивидуального правового регулирования. Однако такая позиция нуждается в уточнении. Необходимо учитывать, что применяя оценочное понятие, правоприменитель не становится абсолютно свободным, не заменяет собой законодателя. Находясь в рамках общей «буквы» и «духа» закона, он лишь достраивает нормативную модель поведения, которую в самых общих чертах определил законодатель. Кроме того, необходимо учитывать, что в континентальной правовой традиции правоприменителю свойственно стандартизированное правовое мышление. Даже в тех случаях, когда от правоприменителя требуется индивидуальный подход, он мыслит в рамках стандарта «среднего человека». С логической точки зрения применение оце-

ночного понятия представляет собой процесс сужения общего объема понятия до еще более узких, но не единичных компонентов.

3.3. Правоприменительная техника

В юридической литературе высказывалось мнение о необходимости выделения более общей категории – техники реализации права, которая включает в себя технику исполнения, использования, соблюдения и применения права¹. В целом такая позиция имеет право на существование, поскольку, например, реализация норм гражданского права о договорах предполагает использование соответствующих технико-юридических средств оформления, заключения и исполнения гражданско-правовых сделок. Однако именно правоприменительная техника в силу того, что процесс правоприменения завершается изданием властного правоприменительного акта и требует использование уполномоченными должностными лицами специального правового инструментария, нуждается в самостоятельном изучении.

Юридическая наука сформировала два подхода к пониманию правоприменительной техники. Сторонники «узкого» подхода последним понятием охватывают совокупность приемов и средств подготовки самого правоприменительного акта². Предшествующие изданию правоприменительного акта действия таким подходом не охватываются. В таком случае правоприменительная техника требуется только на завершающем этапе правоприменения, когда у правоприменителя уже есть готовое решение по делу и ему необходимо только облечь его в надлежащую форму.

Сторонники «широкого» подхода считают, что понятием правоприменительной техники охватываются технико-юридические средства сопровождения всех этапов правоприменительного процесса: установление фактических обстоятельств дела, юридическая квалификация и принятие правоприменительного решения. Так, Е. Н. Швед понимает под правоприменительной техникой самостоятельный вид юридической техники, представляющий собой совокупность средств и приемов, используемых и применяемых в соответствии с определенными правилами для подготовки актов применения права, а также выполнения действий, предшествующих их принятию³.

¹ Швед Е. Н. Правоприменительная техника: понятие и типология средств и приемов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 2. С. 82.

² Сырых В. М. Проблемы теории государства и права. Москва, 2008. С. 387.

³ Швед Е. Н. Правоприменительная техника: понятие и типология средств и приемов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 2. С. 82.

Правоприменительная техника не является однородным понятием. Можно выделить различные основания ее классификации. С точки зрения субъектов правоприменения и видов юридической деятельности выделяют судебную, контрольно-надзорную, административную, адвокатскую, нотариальную и иные виды правоприменительной техники.

На основе отраслевого критерия различают технику применения норм уголовного, гражданского, административного, трудового права и т. п.

С точки зрения стадий процесса правоприменения правоприменительная техника подразделяется на технику установления фактических обстоятельств дела, технику юридической квалификации дела, технику принятия, оформления правоприменительного акта (и в некоторых случаях – придания ему легальной силы).

В структурном плане правоприменительная техника включает в себя технико-юридические средства, приемы (способы) и правила.

Средства правоприменительной техники – элемент правоприменительной деятельности, представляющий собой преимущественно объективированный результат правоприменительных действий субъектов правоприменительного процесса, юридически значимых действий иных участников процесса применения права, а также нормативно установленные модели осуществления правоприменительной деятельности.

Особой разновидностью технико-юридических средств являются процедуры – нормативно определенные модели производства правоприменительных операций.

Способы правоприменительной техники – действия субъектов правоприменения, направленные на решение определенных задач в рамках той или иной стадии процесса правоприменения, влекущие за собой соответствующие результаты, позволяющие достигать локальные и генеральные цели правоприменения и обеспечивать поднормативное регулирование в конкретной социально-правовой ситуации.

Правила правоприменительной техники – требования, предъявляемые к способам и средствам правоприменительной техники (включая их перечень, условия, порядок и пределы использования) как получившие нормативное закрепление в юридических нормах, так и не имеющие такового¹.

На каждом этапе правоприменительного процесса набор средств, приемов и правил будет отличаться.

¹ *Логинов А. С.* Правоприменительная техника: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. С. 7.

На этапе установления фактических обстоятельств дела используются различные процессуальные, технические, программные средства доказывания. Еще в 1981 г. Р. Лукич в гипотетическом ключе рассуждал о возможности использования кибернетики для поиска среди огромного массива нормативного материала необходимой для конкретного случая правовой нормы¹. Эти размышления в современных условиях внедрения технологий искусственного интеллекта приобретают особую актуальность. В некоторых случаях процесс доказывания не требуется. В этом случае на стадии правоприменения используются рассмотренные нами ранее презумпции, фикции, аксиомы. В качестве правоприменительного средства, освобождающего от необходимости доказывания определенных фактических обстоятельств, можно считать также преюдицию – признание действительными обстоятельств, установленных и подтвержденных вступившим в силу решением суда (ст. 90 УПК РФ).

К приемам правоприменительной техники на первом этапе правоприменения могут быть отнесены сами действия по доказыванию фактических обстоятельств, которые могут слагаться из таких логических операций, как выдвижение гипотез, версий, опровержения, аргументации, сравнения, аналогии и пр.

Правила установления фактических обстоятельств дела раскрыты в уголовно-процессуальном (гл. 11 УПК РФ), гражданско-процессуальном законодательствах (гл. 6 ГПК РФ). В соответствии со ст. 88 УПК РФ оценка собранных доказательств осуществляется на основе принципов относимости, достоверности, допустимости и достаточности.

На втором этапе юридической квалификации правоприменитель осуществляет поиск необходимой правовой нормы и осуществляет ее толкование. Для поиска необходимой нормы права могут задействоваться программно-технические средства, в том числе справочно-правовые системы.

На этом этапе практическое воплощение получают приемы и средства нормотворческой техники, но при этом правоприменитель использует собственный инструментарий анализа нормативно-правового материала.

Так, на данном этапе применяются различные способы толкования правовых норм:

- грамматический. Заключается в анализе текстовой оболочки правовой нормы посредством применения правил орфографии, пунктуации, изучения соединительных союзов, окончаний и пр.

¹ Лукич Р. Методология права. Москва: Прогресс, 1981. С. 294–295.

– логический. Предполагает рассмотрение текста правовой нормы с позиций формальной логики. В этом случае изучается не грамматическое выражение текста, а те понятия, которые в нем содержатся, правильность их формулирования, взаимосвязь понятий между собой.

– системный. Поскольку право в целом обладает свойством системности и различные нормы права между собой взаимосвязаны, данный способ предполагает установление этой связи между нормами в пределах института права, отрасли права, всей системы права в целом. Например, для уяснения норм Особенной части УК РФ о преступлениях против собственности невозможно обойтись без знаний соответствующих норм гражданского права, определяющих понятие и содержание самого права собственности.

– историческое толкование. Предполагает уяснение смысла правовой нормы, исходя из той исторической обстановки, в которой изначально формировалась буква закона.

– функциональный способ. Позволяет на основе функционального подхода определить те цели, ради которых вводилась соответствующая правовая норма.

Сама юридическая квалификация, т. е. логический мыслительный процесс по соотнесению установленных фактических обстоятельств дела с гипотезой и диспозицией правовой нормы рассматривается в качестве основного приема правоприменительной техники.

Также в качестве правоприменительного приема выступает конкретизация нормативных положений. Как отмечает М. В. Залоило, «в процессе правоприменительной конкретизации содержание общей юридической нормы конкретизируется, индивидуализируется применительно к отдельному обстоятельству, факту или их совокупности»¹.

В процессе применения права правоприменитель может столкнуться с ситуацией правовой неопределенности, наличия пробелов и коллизий в праве. В этом случае ему предстоит использовать специфические приемы и средства преодоления пробелов и разрешения юридических коллизий.

К числу основных способов преодоления пробелов в праве относят аналогию закона и аналогию права.

Аналогия закона представляет собой способ преодоления пробельности права посредством применения к общественным отношениям правовой нормы, регулирующей сходные общественные отношения.

¹ Залоило М. В. Конкретизация и толкования юридических норм: проблемы соотношения и взаимодействия // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 107.

Аналогия закона возможна при соблюдении следующих условий:

- общественные отношения, требующие регулирования, находятся в сфере правового регулирования и в отношении них нет квалифицированного молчания законодателя;
- общественные отношения не урегулированы нормой права;
- имеется правовая норма, рассчитанная на регулирование схожих общественных отношений.

В случае невозможности применения аналогии закона (отсутствии схожей правовой нормы) применяется аналогия права – решение дела на основе общих правовых принципов (справедливости, разумности, добросовестности и др.).

К способам преодоления пробелов в праве в юридической литературе относят также субсидиарное применение правовых норм. Так, в соответствии со ст. 4 Семейного кодекса Российской Федерации к семейным отношениям, не урегулированным семейным законодательством, применяется гражданское законодательство. Однако в этой ситуации вряд ли возможно говорить о наличии пробела в праве. Скорее возможность субсидиарного применения обусловлена стремлением законодателя придерживаться принципа нормативной экономии, избегать дублирующего регулирования схожих общественных отношений.

Юридические коллизии, как и пробелы в праве, могут быть полностью устранены только в результате правотворческого процесса. Однако юридическая наука выработала общие правила разрешения юридических коллизий, которые могут быть использованы в процессе применения права:

1. При коллизии между актами различной юридической силы приоритет отдается нормам акта, имеющего большую юридическую силу.

2. При коллизии между актами одинаковой юридической силы приоритет имеет акт, изданный позднее.

3. При коллизии между федеральным нормативным правовым актом и актом субъекта Российской Федерации коллизия разрешается на основании разграничения предметов ведения и полномочий (по предметам исключительного ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации приоритет имеют федеральные нормативные правовые акты).

4. При коллизии между общей и специальной правовой нормой приоритет отдается специальной норме (сформулированный еще римской юриспруденцией принцип «*lex specialis derogat generali*» – «специальный закон отменяет действие общего»).

Многие вопросы разрешения коллизий между федеральными законодательными актами, актами Российской Федерации и ее субъектов, между актами высших органов государственной власти регулируются на конституционном уровне (например, ст. 4, 15, 16, 76, 90, 115 Конституции РФ). При этом в п. «п» ст. 71 Конституции РФ при определении предметов ведения Российской Федерации упоминает федеральное коллизионное право.

На третьем этапе правоприменительного процесса происходит принятие решения по делу и вынесения соответствующего правоприменительного акта (совершение юридического значимого действия). При принятии правоприменительного решения используется весь арсенал юридических и логических средств, который применялся на этапе установления фактических обстоятельств дела, поиска и оценки необходимой нормы права.

По мнению А. С. Логинова, техника решения дела включает в себя следующие юридические средства: правовые процедуры принятия решения, порядок доказывания, отдельные средства доказывания (результаты криминалистических исследований, показания свидетелей, заключения экспертов и пр.). В качестве специфического способа принятия решения автор рассматривает способ сопоставления правовой ситуации со сложившейся правоприменительной практикой. В качестве специфического средства решения дела при коллегиальном рассмотрении дела учитывается особое мнение судьи (правовая позиция)¹.

Оформление правоприменительного акта-документа предполагает использование тех правил, средств и приемов, которые применяются при издании нормативных правовых актов. Так, к индивидуальным правоприменительным актам предъявляются те же языковые требования доступности, ясности, краткости, четкости.

Правоприменительный акт должен содержать обязательные реквизиты: название, место, время его принятия, орган, его издавший, субъекты, которым он адресован.

Нередко используются унифицированные формы правоприменительных актов в виде утвержденных соответствующими органами бланков или типовых образцов (договоров, доверенностей, протоколов и др.)².

Структура правоприменительного акта может различаться в зависимости от его разновидности. Так, судебное решение включает в себя вводную, описательную, мотивировочную и резолютивную части.

¹ Логинов А. С. Правоприменительная техника: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. С. 27.

² Морозова Л. А. Указ. соч., С. 276.

При оформлении правоприменительных актов используются технические средства и материалы (компьютеры, оргтехника, расходные материалы и пр.), а также средства регистрационного учета. Последние необходимы для подтверждения получения документов, их вручения, отправки (штампы, надписи, печати, регистрационные номера и др.).

Среди приемов правоприменительной техники можно также выделить средства и способы придания документам юридической силы. Среди таковых наибольшее распространение получили нотариальное удостоверение и государственная регистрация. Например, права на недвижимое имущество и некоторые сделки с ним подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре недвижимости. Придать легальный характер некоторым документам могут органы записи актов гражданского состояния, архивы, органы юстиции.

Ключевые понятия: юридическая техника; законодательная техника; юридические конструкции; правовые аксиомы; правовые презумпции; оценочные понятия; правовые фикции.

Контрольные вопросы:

1. Какое значение юридическая техника имеет в процессе правотворчества и правореализации?
2. Какие существуют виды юридической техники?
3. Что составляет содержание юридической техники?
4. Перечислите основные языковые требования к составлению нормативного правового акта?
5. Назовите основные юридико-технические средства.

Список литературы:

1. *Арзамасов Ю. Г.* Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. Москва: Юрлитинформ, 2013. С. 480.
2. *Баранов В. М.* Идея концепции законопроекта: понятие, значение, диалектика функционирования // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 17. С. 15–29.
3. *Баранов В. М.* Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 29–45.
4. *Власенко Н. А.* Законодательная технология. Теория. Опыт. Правила. Иркутск, 2001. С. 142.

5. *Карташов Н. Н.* Технологии нормотворчества (на примере МВД России): дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2004. С. 170.
6. *Куртяк И. В.* Нормотворческая деятельность МВД России: монография. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 158.
7. *Миронов А. Н., Ушаков С. Н.* Нормотворчество органов государственного и муниципального управления: учебное пособие. Москва: ИНФРА-М, 2020. С. 201.
8. *Морозова Л. А.* Теория государства и права: учебник. URL: [https://www.msmsu.ru/userdata/manual/doc/kaf/sud_med/Теория государства и права.pdf](https://www.msmsu.ru/userdata/manual/doc/kaf/sud_med/Теория%20государства%20и%20права.pdf) (дата обращения: 15.10.2020).
9. *Москалькова Т. Н., Черников В. В.* Нормотворчество: научно-практическое пособие. Москва: Проспект, 2011. С. 384.
10. *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства: учебник. Москва, 2005. С. 337.

ГЛАВА 4. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

4.1. Понятие и виды международно-правовых актов. Классификация международных договоров, составляющих правовую основу деятельности органов внутренних дел.

4.2. Особенности подготовки и подписания межведомственных соглашений.

4.1. Понятие и виды международно-правовых актов. Классификация международных договоров, составляющих правовую основу деятельности органов внутренних дел

По юридической силе международные акты подразделяются на: международные договоры и международные документы.

Под международным договором понимается международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры, в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования (соглашение, конвенция, договор, устав) .

Международные документы, не являющиеся международными договорами Российской Федерации, – это международные акты, которые не содержат юридически обязывающих положений и составляются, как правило, в форме декларации, меморандума, совместного заявления, решения, плана, программы сотрудничества.

Юридической силой обладают только международные договоры, которые являются основными источниками международного права. Международные документы лишь выражают намерение договаривающихся сторон взаимодействовать определенным образом, устанавливают единство подходов в реализации ранее принятых международных обязательств, закрепляют стремление сторон установить взаимные обязательства в отдельных сферах международного сотрудничества в виде международных договоров. Заключающие их стороны не принимают на себя юридических обязательств международного характера, в связи с чем не могут быть предъявлены претензии в отношении неисполнения закрепленных в международном документе намерений.

В настоящее время более 700 международных договоров затрагивают компетенцию МВД России. Используя общие основания для классификации, устоявшиеся в науке международного публичного права, все международные договоры, составляющие правовую основу деятельности полиции, можно разделить на несколько видов (подвидов):

По **предмету регулирования** международные договоры делятся на:

1. **Договоры в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.** Охрана и защита прав и свобод человека и гражданина является одной из главных задач деятельности полиции, а права человека в России гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 17 Конституции РФ), которые содержатся в ключевых международных договорах. Договоры данного вида закрепляют права человека, раскрывают их содержание, регулируют цели, основания, пределы ограничения прав и свобод, обязанности государств по их обеспечению. Следует учитывать, что большинство договоров в сфере прав человека, согласно российскому законодательству, являются «самоисполнимыми», следовательно могут непосредственно применяться субъектами внутригосударственного права, в том числе и сотрудниками полиции. Наибольшее значение имеют договоры общего характера, гарантирующие целый комплекс прав человека. К ним относятся Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (1995 г.). Данные договоры содержат обязательные для государств стандарты в области прав человека. В развитие общих принят целый ряд специальных договоров в сфере прав и свобод человека, которые регулируют либо отдельные права человека, либо права отдельных категорий субъектов (женщин, детей, беженцев, инвалидов и др.). Например, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.), Конвенция о правах ребенка (1989 г.), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.), Конвенция о статусе беженцев (1951 г.), Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (1981 г.) и др.¹

¹ Международные акты о правах человека: сборник документов / сост. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. Москва, 2000.

2. Договоры в сфере борьбы с преступностью. Международные договоры, регулирующие сотрудничество государств в борьбе с преступностью, можно разделить на четыре группы. Первую группу образуют договоры, направленные на борьбу с международными преступлениями, т. е. наиболее тяжкими деяниями против мира и безопасности человечества, ответственность за которые физическое лицо может нести как перед национальными, так и перед международными судебными органами. К таким преступлениям относятся агрессия, геноцид, преступления против человечности, военные преступления. Примерами международных договоров данной группы являются Статут Международного уголовного суда (1998 г.), Конвенция о предупреждении геноцида и наказании за него (1948 г.).

Вторую группу образуют договоры о борьбе с преступлениями международного характера. Преступления международного характера по объекту посягательства и степени общественной опасности отличаются от международных преступлений. Они затрагивают интересы не одного, а двух или нескольких государств и в отношении этих деяний принята специальная международная конвенция либо положения о них есть в другой международной конвенции, носящей более общий характер. За такие преступления физические лица несут уголовную ответственность только перед национальными судебными органами. Это такие преступления, как распространение и торговля наркотиками; подделка денежных знаков и их распространение; пиратство и так называемое «воздушное пиратство», захват заложников; посягательство на лиц, пользующихся дипломатической защитой; незаконный захват и использование ядерного материала; незаконные операции с культурными ценностями и др.

Сотрудничество государств в борьбе с преступлениями международного характера регулируется, главным образом, многосторонними соглашениями (конвенциями), каждое из которых посвящено отдельному преступлению. Как правило, данные конвенции регулируют четыре блока вопросов: определяют состав преступления в качестве своего рода общего стандарта; содержат обязательство государств по приведению в соответствие с ними национального уголовного законодательства, решают вопрос о разделении юрисдикции государств-участников, регулируют оказание правовой помощи.

Примерами международных договоров в сфере борьбы с преступлениями международного характера является Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (1970 г.), Европейская конвенция о пресечении терроризма (1977 г.), Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма

(1999 г.), Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (1988 г.), Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (2000 г.), Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (2003 г.), Конвенция о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами (1949 г.) и др.

Третью группу международных договоров в сфере борьбы с преступностью составляют соглашения о правовой помощи по уголовным делам, в том числе договоры о выдаче. Среди них преобладают соглашения двухстороннего характера. Многосторонних договоров всего несколько и заключаются они, как правило, в рамках региональных международных организаций. К ним относятся: Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1959 г.), Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (1993 г.) (заключена в рамках СНГ), Протокол к Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (1997 г.), Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам (1972 г.), Европейская конвенция о выдаче (1957 г.), Дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче (1975 г.), Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче (1978 г.) Примерами двухсторонних международных договоров по вопросам оказания правовой помощи являются: Договор между Российской Федерацией и Канадой о взаимной правовой помощи по уголовным делам (Москва, 20 октября 1997 г.), Договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о правовой помощи по гражданским и уголовным делам (Пекин, 19 июня 1992 г.), Договор между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Бразилией о выдаче (Москва, 14 января 2002 г.), Договор между Российской Федерацией и Республикой Индией о выдаче (Дели, 21 декабря 1998 г.).

Подобные договоры регулируют виды и объем правовой помощи, предусматривают центральные органы сторон, ответственные за ее оказание, форму и содержание запросов о правовой помощи, порядок их исполнения и ряд других вопросов. Центральными органами со стороны Российской Федерации являются, как правило, Генеральная прокуратура и Министерство юстиции (по вопросам, связанным с деятельностью судов).

Четвертую группу договоров в сфере борьбы с преступностью составляют соглашения общего характера о борьбе с преступностью в целом. Основную массу таких договоров составляют двусторон-

ние межправительственные соглашения. Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Государства Израиль о сотрудничестве в борьбе с преступностью (1997 г.). Данные соглашения достаточно лаконичны и регулируют лишь самые общие вопросы сотрудничества, связанные с обменом опытом и информацией.

3. Учредительные договоры международных организаций.

МВД России участвует в осуществлении международного сотрудничества в рамках различных международных межправительственных организаций, таких как ООН, Совет Европы, СНГ, Шанхайская организация сотрудничества, Организация Черноморского экономического сотрудничества, Интерпол и др., поэтому уставы данных организаций также включаются в правовую основу деятельности Министерства. Примерами таких договоров являются Устав ООН (1945 г.), Устав Совета Европы (1949 г.), Устав СНГ (1993 г.), Хартия Шанхайской организации сотрудничества (2002 г.), Устав Организации Черноморского экономического сотрудничества (2002 г.), Устав Международной организации уголовной полиции (Интерпола) (1956 г.). Уставы международных организаций регулируют цели, принципы деятельности, структуру, порядок работы организации, полномочия ее органов, порядок приема в состав организации новых членов, порядок прекращения членства в организации и иные вопросы, связанные с деятельностью организации. Особое значение имеет Устав ООН (1945 г.), поскольку содержит основные принципы международного права и обладает повышенной юридической силой в системе иных международных договоров государств-членов ООН (всего 193 государства). Согласно ст. 103 Устава ООН, если обязательства членов ООН окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо иному международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по Уставу ООН.

4. Соглашения в сфере безопасности дорожного движения.

Преобладают среди подобных договоров двусторонние межправительственные соглашения. Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Бельгия о международном автомобильном сообщении (2007 г.), Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Испания о международном автомобильном сообщении (2002 г.) Согласно данным соглашениям МВД России является одним из компетентных органов, ответственным за их реализацию со стороны России. Среди межведомственных соглашений следует выделить договор, заключенный в рамках

СНГ – Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в сфере обеспечения безопасности дорожного движения (1993 г.). В данную группу международных договоров входят и многосторонние конвенции: Конвенция о дорожном движении (1968 г.), Конвенция о дорожных знаках (1968 г.). В рамках Совета Европы принята Конвенция о мерах наказания за нарушение правил дорожного движения, однако Россия в ней не участвует.

5. Соглашения по иным вопросам. В эту группу входят договоры о сотрудничестве по отдельным специальным вопросам, в основном обеспечивающего характера, таким как подготовка кадров для правоохранительных органов, пенсионное обеспечение, медицинское обеспечение и др. Большинство таких соглашений заключено в рамках СНГ. Например, Соглашение о подготовке кадров для органов внутренних дел (полиции) и внутренних войск государств-участников СНГ (2007 г.), Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в сфере медицинского обслуживания и санаторно-курортного обеспечения (1995 г.), Соглашение между министерствами внутренних дел в области обеспечения материально-техническими средствами и изделиями специальной техники (1992 г.), Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел государств-участников СНГ в сфере правового обеспечения (2009 г.).

По числу участников все международные договоры, составляющие правовую основу деятельности полиции, делятся на **двусторонние и многосторонние**.

1. Двусторонние договоры дают возможность учитывать специфику сторон и их отношений. В общем количестве такие международные договоры составляют большинство. Чаще всего двухсторонними являются соглашения о правовой помощи по уголовным делам, о выдаче, о передаче для наказания лиц, осужденных к лишению свободы. Весьма распространены двухсторонние межправительственные соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью или отдельными ее проявлениями. Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Объединенных Арабских Эмиратов о сотрудничестве в области борьбы с преступностью (2007 г.), Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индия о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных средств и их прекурсоров (2007 г.), Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Германия о сотрудничестве в борьбе с преступлениями, представляющими повышенную опасность (1999 г.). Межведомственные соглашения, которые заключает

МВД России с компетентными органами иностранных государств, как правило, также являются двухсторонними.

2. Многосторонние договоры могут быть универсальными, региональными и локальными.

С помощью универсальных международных договоров решаются проблемы, касающиеся международного сообщества в целом. В Заключительном акте Венской конференции ООН по праву договоров (1969 г.) универсальными называются такие договоры, которые касаются кодификации и прогрессивного развития международного права или объект и цели которых представляют интерес для международного сообщества в целом. Такие договоры разрабатываются и заключаются под эгидой ООН либо специализированных учреждений ООН, т. е. самостоятельных международных межправительственных организаций, поставленных в связь с ООН особыми соглашениями, на основе которых ООН выполняет в отношении них координирующие функции. К таким организациям относятся Международная организация гражданской авиации (далее – ИКАО), Международная морская организация (далее – ИМО) и др. Например, в рамках ООН разработана Конвенция ООН против коррупции (2003 г.), Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.); в рамках ИКАО – Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (1963 г.), Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (1970 г.), Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (1971 г.); в рамках ИМО – Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (1988 г.).

Региональные договоры затрагивают интересы государств определенного географического региона. Они заключаются в рамках региональных международных организаций – Совета Европы, СНГ, Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Например, Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (2005 г.).

Локальными можно считать международные договоры с участием ограниченного числа, как правило, граничащих между собой государств по вопросам, представляющим взаимный интерес. Примером таких договоров является Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (1999 г.).

В зависимости от органов, представляющих государство, различают:

1. **Межгосударственные договоры.** В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ «О международных договорах Российской Федерации») это международные договоры, которые заключаются с иностранными государствами, а также с международными организациями и иными образованиями от имени Российской Федерации. Такие договоры заключаются на высшем уровне главой государства либо специально уполномоченным им лицом. Наиболее значимые межгосударственные договоры, составляющие правовую основу деятельности полиции, носят многосторонний характер. Двусторонние межгосударственные соглашения, как правило, заключаются по вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам, выдачи, передачи осужденных для отбывания наказания. Например, Договор между Российской Федерацией и Монголией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам (1999 г.).

2. **Межправительственные договоры.** В соответствии со ст. 3 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» это международные договоры, которые заключаются от имени Правительства Российской Федерации. Межправительственные соглашения, затрагивающие компетенцию МВД России, как правило, носят двусторонний характер и заключаются либо по вопросам борьбы с преступностью, либо отдельными ее проявлениями. Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Швеция о сотрудничестве в борьбе с преступностью (1995 г.) или Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Болгарии о сотрудничестве и взаимной помощи в области борьбы с незаконными финансовыми операциями и финансовыми операциями, связанными с легализацией (отмыванием доходов), полученных незаконным путем (1999 г.).

Многосторонние межправительственные соглашения носят единичный характер и заключаются чаще всего в рамках региональных международных организаций (СНГ, ОДКБ и др.). Например, Соглашение между правительствами государств-участников Черноморского экономического сотрудничества о сотрудничестве в борьбе с преступностью, особенно в ее организованных формах (1998 г.).

¹ О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

3. Межведомственные договоры. Это соглашения, заключаемые в соответствии с вышеуказанной нормой Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от имени федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций. Всего от имени МВД России заключено около 70 межведомственных договоров. Как правило, они являются двусторонними. В качестве примера можно назвать Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Сербия (2009 г.).

Многосторонние межведомственные соглашения заключены только в рамках СНГ и регулируют как общие вопросы сотрудничества в борьбе с преступностью, например, Соглашение о взаимодействии министерств внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью (1992 г.), так и специальные, связанные с борьбой с конкретными видами преступлений или конкретными аспектами сотрудничества, например, Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в борьбе с терроризмом (2000 г.) или Соглашение о сотрудничестве в сфере специального сопровождения оперативно-розыскной деятельности (1998 г.).

В целях унификации положений заключаемых МВД России соглашений Правительство Российской Федерации приняло постановление «О заключении Соглашений о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и компетентными ведомствами иностранных государств» от 29 июня 1995 г. № 653¹, которым утвердило типовой проект Соглашения о сотрудничестве между МВД России и компетентными ведомствами иностранных государств.

Следует сказать, что проводимые в этой классификации различия международных договоров в зависимости от уровня и правового положения органов, уполномоченных на их заключение, следует воспринимать как относительно условные, так как договоры, которые заключаются от имени Правительства Российской Федерации и от имени соответствующих ведомств Российской Федерации, создают международные обязательства и права не в отношении именно Правительства или ведомства, а в отношении всего государства в целом, поскольку именно государство (Российская Федерация) несет ответственность за исполнение этих договоров.

¹ О заключении Соглашений о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и компетентными ведомствами иностранных государств: постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 653 // Рос. газ. 1995. № 137.

Совершенно справедливое по этому поводу было сделано замечание И. И. Лукашуком, который подчеркнул, что стороной в договоре является государство, а не его подразделения или органы. Он также отметил, что употребляемое в ст. 3 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» уровневое деление международных договоров отражает присущую договорной практике юридическую неточность. «Во всех случаях договоры заключаются между государствами, и, следовательно, должны заключаться от их имени соответствующими органами»¹. Однако, развивая эту тему дальше, автор полагает, что уровень представительства все-таки не лишен юридического значения, поскольку при заключении договора он может иметь существенные последствия во внутреннем праве государств. «Во взаимоотношениях одних и тех же сторон договору на высшем уровне должны соответствовать все иные договоры, договору на уровне правительств – договоры межведомственного характера. Если же речь идет о договорах с разными государствами, то межправительственный договор по своей юридической силе не уступает межгосударственному»².

По виду субъектов, которые являются стороной международного договора, все международные соглашения, составляющие правовую основу деятельности полиции, можно разделить на две группы:

1. ***Договоры с государствами***. Таких договоров подавляющее большинство. Все вышеприведенные международные договоры являются примерами договоров, в которых сторонами являются государства.

2. ***Договоры с международными организациями***. Подобные договоры носят единичный характер. В качестве примера можно назвать Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией (2003 г.)³. Европейская полицейская организация (Европол) обладает уникальной международной правосубъектностью, так как, с одной стороны, является органом другой международной организации – Европейского Союза, с другой, вправе самостоятельно заключать от своего имени международные договоры с государствами. МВД России, согласно данному соглашению, является головным компетентным органом, ответственным за взаимодействие с Европолом. Другим примером договора с международными организациями является

¹ Лукашук И. И. Современное право международных договоров: заключение международных договоров. Москва, 2004. Т. 1. С. 83.

² Там же.

³ Бюллетень международных договоров. 2004. № 3. С. 58–62.

Соглашение о сотрудничестве между Правительством Российской Федерации и Международной организации по миграции (1992 г.)¹.

По срокам действия различают следующие виды международных договоров:

1. **Срочные договоры**, в тексте которых указан срок их действия или события, с наступлением его связывается прекращение их действия. Заключение срочных договоров по вопросам, затрагивающим компетенцию МВД России, является редким явлением. Объясняется это тем обстоятельством, что почти все современные международные договоры предусматривают возможность денонсации.

2. **Срочные договоры с возможностью автоматического продления**. Например, Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Исламской Республики Афганистан о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров от 16 марта 2009 г.² в ст. 15 предусмотрено: «Настоящее Соглашение заключается сроком на пять лет. В дальнейшем действие настоящего Соглашения автоматически продлевается на последующие пятилетние периоды, если ни одна из Сторон не менее чем за шесть месяцев до истечения первоначального или любого последующего периода его действия не уведомит другую Сторону в письменной форме о своем намерении прекратить действие настоящего Соглашения»³.

3. **Договоры с неопределенным сроком действия**, т. е. такие, в тексте которых не установлено время прекращения их действия. Заключение таких договоров составляет общее правило.

По возможности участия международные договоры можно также разделить на три группы:

1. **Закрытые**, в которых участвуют только заключившие его государства. Например, Соглашение между правительствами государств-участников Черноморского экономического сотрудничества о сотрудничестве в борьбе с преступностью, особенно в ее организо-

¹Бюллетень международных договоров. 1993. № 4. С. 54–57.

²Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Исламской Республики Афганистан о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (Кабул, 16 марта 2009 г.) // Бюллетень международных договоров. 2016. № 11. С. 40–45.

³Правовые основы участия органов внутренних дел и внутренних войск в международном сотрудничестве: сборник документов. Москва, 2009. Т. 8. Ч. 2. С. 32.

ванных формах (1998 г.)¹ не предусматривает присоединение к нему каких-либо иных государств.

2. **Открытые**, к которым возможно присоединение других государств. К таким договорам, как правило, относятся конвенции универсального характера, заключенные в рамках ООН и других универсальных международных организаций, объект и цели которых представляют интерес для всех государств. Примером является Конвенция о психотропных веществах (1971 г.), которая в ст. 25 предусматривает возможность присоединения к ней всех государств, являющихся членами ООН, специализированных учреждений ООН, Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), Статута Международного Суда или любых других государств, приглашенных Советом².

3. **Полуоткрытые**, к которым могут присоединиться и другие государства, но с согласия его участников. Примером является Европейская конвенция о выдаче (1957 г.). По общему правилу, участниками данной конвенции могут быть только члены Совета Европы, но в соответствии с ч. 1 ст. 30 «Комитет министров Совета Европы может пригласить государство, не являющееся членом Совета, присоединиться к настоящей Конвенции при условии, что резолюция, содержащая такое приглашение, получит единогласное одобрение членов Совета, ратифицировавших Конвенцию»³.

По форме международные договоры принято делить на **письменные** и **устные** (не зафиксированные ни в каких документах). Но все соглашения, имеющие отношение к деятельности полиции, заключены в письменной форме.

По соответствию основным принципам международного права международные договоры делятся на **правомерные** и **неправомерные**. Все международные договоры, составляющие правовую основу деятельности МВД России, являются правомерными.

Следует отметить, что ни Венская конвенция о праве международных договоров (1969 г.), ни ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (1995 г.) не устанавливают какого-

¹ Соглашение между правительствами государств-участников Черноморского экономического сотрудничества о сотрудничестве в борьбе с преступностью, особенно в ее организованных формах [Электронный ресурс] (Керкира, 2 октября 1998 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Москва, 1981. Вып. XXXV. С. 416–434.

³ Европейская конвенция о выдаче (Париж, 13 декабря 1957 г.) // СЗ РФ. 2000. № 23. Ст. 2348.

либо обязательного наименования для международных договоров. Так, Венская конвенция определяет договор как «международное соглашение... независимо от его конкретного наименования»¹. Поэтому международный договор является родовым понятием, а для обозначения конкретных договоров могут использоваться различные термины: соглашение, договор, конвенция, пакт, хартия, устав, протокол, дополнительный протокол и др. Хотя наименование для различных видов международных договоров нормативно не определено, анализ договоров, составляющих правовую основу деятельности МВД России, позволяет выявить определенные закономерности. Как правило, конвенциями называют многосторонние межгосударственные международные договоры универсального и регионального характера. Исключением является Конвенция между Российской Федерацией и Французской Республикой о передаче лиц, осужденных к лишению свободы (2003 г.). Многосторонние договоры, именуемые соглашениями, заключаются в рамках СНГ, ШОС, ОДКБ, ЧЭС. Межправительственные договоры также в основном называются соглашениями. Двусторонние межгосударственные международные договоры о правовой помощи по уголовным делам, о выдаче, как правило, именуются договорами.

Уставами называются учредительные договоры международных организаций. Протоколами и дополнительными протоколами называются международные договоры, носящие факультативный характер по отношению к основным. Например, Дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче (1975 г.)². Пактами названы всего два основополагающих договора в области прав человека: Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.).

Следует учитывать, что рассмотренная в данном параграфе классификация международных договоров, составляющих правовую основу деятельности полиции, как и всякая другая, в определенной степени условна, так как одно и то же соглашение может быть отнесено к различным видам в зависимости от оснований классификации. Но классификация является необходимым тео-

¹ Венская Конвенция о праве международных договоров // Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37. Ст. 772.

² Дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче (Страсбург, 15 октября 1975 г.) // СЗ РФ. 2000. № 23. Ст. 2348.

ретическим приемом, позволяющим познать характерные черты и свойства международных договоров.

4.2. Особенности подготовки и подписания межведомственных соглашений

Практика заключения международных актов от имени определенных органов исполнительной власти того или иного государства существует уже длительное время. Широкое распространение такого рода договоры получили лишь в XX в., что отражает процессы углубления универсализации международных связей между государствами.

В международных отношениях федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации представляют интересы государства, выполняют публичные функции. Но это не означает, что указанные органы публичной власти выступают в качестве субъектов международного договора. В сфере международного права государство является неделимым субъектом, а его органы рассматриваются в качестве представителей. Несмотря на широкий спектр содержания заключаемых межведомственных соглашений, все они являются договорами государства в целом и именно государство в лице Российской Федерации несет ответственность за их выполнение.

Особенности заключения международных соглашений межведомственного характера состоят в следующем. Межведомственные договоры заключаются министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти только по вопросам, входящим в их компетенцию.

Следующая особенность определяется закрепленными в п. 3–4 ст. 11 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» нормами, согласно которым решения о проведении переговоров о заключении международных договоров Российской Федерации межведомственного характера, принимаются Правительством Российской Федерации.

Предложения о заключении международных соглашений межведомственного характера представляются в Правительство Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти по вопросам, входящим в их компетенцию, совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации (далее – МИД России) или по согласованию с ним, а также по согласованию с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

В системе МВД России такие предложения разрабатываются подразделением центрального аппарата Министерства, инициирующим данное предложение, по согласованию с заинтересованными

подразделениями центрального аппарата Министерства, другими органами (подразделениями), головным подразделением МВД России по организации международного сотрудничества, головным правовым подразделением, а также курирующим заместителем Министра и статс-секретарем – заместителем Министра и представляются Министру внутренних дел Российской Федерации.

Решения о подписании международных договоров межведомственного характера принимаются федеральным министром, руководителем иного федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые такими договорами, по согласованию с МИД России. Правительство Российской Федерации, кроме того, принимает решения о подписании международных договоров межведомственного характера, если соответствующие вопросы имеют важное значение для государственных интересов Российской Федерации.

При заключении межведомственных соглашений по линии МВД России не всегда требуется принятие отдельного распоряжения Правительства Российской Федерации о проведении переговоров о заключении такого соглашения. Это касается случаев заключения соглашений, подготовленных на основе Типового проекта Соглашения о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел (компетентным ведомством) иностранного государства, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. № 653 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2010 г. № 227) «О заключении Соглашений о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и компетентными ведомствами иностранных государств»¹.

Данным нормативным правовым актом МВД России поручается проведение на основе указанного типового проекта соглашения переговоров с компетентными ведомствами заинтересованных государств о заключении межведомственных соглашений о сотрудничестве с разрешением в случае необходимости вносить в прилагаемый типовой проект изменения и дополнения, не имеющие принципиального характера. При этом МВД России предписывается согласовывать с МИД России перечень иностранных государств, с которы-

¹ О внесении изменений в типовый проект Соглашения о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел (компетентным ведомством) иностранного государства: постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2010 г. № 227 // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1914.

ми предполагается провести переговоры о заключении соглашений о сотрудничестве.

В качестве основных направлений сотрудничества типовой проект предусматривает взаимодействие в предупреждении, выявлении, пресечении и раскрытии широкого круга преступлений, в том числе совершенных организованной группой или преступным сообществом (преступной организацией). Наибольшее внимание уделяется при этом сотрудничеству в борьбе с насильственными преступлениями против жизни, здоровья, свободы и достоинства личности; преступлениями против собственности; преступлениями в сфере экономики, в том числе легализацией доходов, полученных преступным путем; торговлей людьми, особенно женщинами и детьми, а также органами и тканями человека; незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывных устройств, взрывчатых, сильнодействующих, ядовитых и радиоактивных веществ, ядерных материалов, а также наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; в противодействии экстремистской деятельности, коррупции и т. д.

Согласно п. 31 Наставления по организации правовой работы от имени МВД России международное соглашение подписывается Министром или по его поручению одним из его заместителей¹.

Международные межведомственные соглашения по линии МВД России, как правило, вступают в силу с момента подписания и не требуют выполнения внутригосударственных процедур.

В случае если многосторонним межведомственным соглашением предусматривается возложение функции депозитария на МВД России, его выполнение обеспечивает головное правовое подразделение.

Подлинники международных соглашений межведомственного характера хранятся в архивах соответствующих федеральных органов исполнительной власти. В системе МВД России подлинники межведомственных договоров передаются для учета и хранения в ДПД МВД России, который обеспечивает информирование заинтересованных органов (подразделений) и доступ к ним, а также направляет заверенные копии этих договоров в двухнедельный срок со дня их подписания (получения от депозитария заверенных копий, официальных переводов) в МИД России.

Тексты международных соглашений, заключенных от имени МВД России, публикуются в официальных изданиях МВД России. Прекращение и приостановление действия международных согла-

¹ Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России: приказ МВД России от 5 января 2007 г. № 6.

шений межведомственного характера производятся МВД России по согласованию с МИД России, другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и с разрешения Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации принимает решения о прекращении или приостановлении действия указанных соглашений, если соответствующие вопросы имеют важное значение для государственных интересов Российской Федерации.

Особенности подготовки и подписания соглашений по приграничному сотрудничеству.

Приграничное сотрудничество в международных отношениях – это согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между приграничными территориями двух и более государств и заключение соглашений и договоров необходимых для достижения этих целей. Приграничное сотрудничество осуществляется в рамках определяемых национальным законодательством полномочий органов власти административно-территориальных образований, прилегающих к государственной границе государств.

Приграничное сотрудничество осуществляется преимущественно на основе соглашений между компетентными органами, заключенных в пределах их полномочий с соблюдением национального законодательства государств и норм международного права.

В интересах развития приграничных территорий сопредельных государств приграничное сотрудничество осуществляется в том числе в сферах правоохранительной деятельности, обеспечения безопасности приграничной торговли, регулирования миграции населения.

Заключенные соглашения между правительствами сопредельных государств или их компетентными органами могут основываться на типовых соглашениях по вопросам организации приграничного сотрудничества.

Так, Решением Совета министров внутренних дел государств-участников Содружества Независимых Государств от 17 февраля 1995 г. было одобрено Типовое соглашение о сотрудничестве органов внутренних дел приграничных регионов и рекомендовано для использования при подготовке соответствующих двусторонних и региональных (субрегиональных) соглашений¹.

¹ Типовое соглашение о сотрудничестве органов внутренних дел приграничных регионов [Электронный ресурс]: решение Совета министров внутренних дел государств-участников Содружества Независимых Государств от 17 февраля 1995 г. Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

На основе данного Типового соглашения были заключены двусторонние соглашения о сотрудничестве органов внутренних дел приграничных регионов между Министерством внутренних дел Российской Федерации и министерствами внутренних дел Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Украины, Министерством общественной безопасности Китайской Народной Республики и Министерством юстиции и внутренних дел Монголии.

Таким образом, указанное Типовое соглашение может быть не только использовано для заключения соглашений о приграничном сотрудничестве органов внутренних дел с государствами-участниками Содружества Независимых Государств, но его также можно рекомендовать в качестве основы при разработке соответствующих соглашений, заключаемых с другими государствами.

Предметом соглашений о приграничном сотрудничестве является сотрудничество органов внутренних дел приграничных регионов непосредственно друг с другом, минуя центральные компетентные органы или центральные подразделения компетентных органов государств, что позволяет более оперативно реагировать на поступающие запросы и обмениваться имеющейся информацией. В рамках соглашений о приграничном сотрудничестве органы внутренних дел приграничных регионов могут осуществлять взаимный обмен оперативно-розыскной, криминалистической и иной информацией, в частности, следующими сведениями:

- об административных и уголовных правонарушениях, совершенных гражданами сопредельного государства, постоянно проживающими на территории приграничного региона этого государства (в срок не позднее трех суток, если обстоятельствами дела не вызвана необходимость немедленного извещения);

- о лицах, находящихся в розыске, в т. ч. без вести пропавших, если имеются основания полагать, что они находятся или могут находиться на территории приграничного региона сопредельного государства (немедленно);

- о находящемся в розыске похищенном имуществе, в т. ч. оружии, взрывчатых веществах, культурных ценностях и автотранспорте, если имеются основания полагать, что оно находится или может находиться на территории приграничного региона сопредельного государства (немедленно);

- о лицах, совершивших или намеревающихся совершить преступление на территории приграничного региона сопредельного государства (немедленно и независимо от гражданства этих лиц);

– о лицах, не могущих сообщить о себе, и неопознанных трупах, если имеются основания полагать, что они имеют отношение к приграничному региону сопредельного государства;

– о преступных группировках, действующих в приграничных регионах, в т. ч. на железнодорожном, воздушном и водном транспорте, а также информацией, касающейся объектов преступных посягательств;

– о лицах, причастных к незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ.

Обмен информацией между органами внутренних дел в рамках соглашений о приграничном сотрудничестве производится, как правило, на основании запросов. Однако информация может быть предоставлена приграничному органу внутренних дел сопредельного государства и без запроса, если имеются основания полагать, что она представляет интерес для этого органа. Между тем направление информации в органы внутренних дел приграничного региона не освобождает от предусмотренной в законодательстве обязанности представить эту информацию в соответствующий орган своего государства.

В соглашения о приграничном сотрудничестве могут включаться положения о возможности органов внутренних дел приграничных регионов при необходимости по согласованию с центральными органами своих государств проводить скоординированные операции по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию преступлений прежде всего, таких как посягательства против жизни, здоровья, свободы и достоинства личности, а также против собственности; террористические акты; незаконный оборот оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, радиоактивных материалов; незаконное производство и оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; преступления в сфере экономики; изготовление и сбыт поддельных денежных знаков, документов, ценных бумаг и средств безналичного платежа; посягательства на исторические и культурные ценности; преступления на транспорте; экологические преступления.

Для заключения соглашения о приграничном сотрудничестве межведомственного характера требуется принятие распоряжения Правительства Российской Федерации о проведении переговоров о заключении такого соглашения. При этом, учитывая специфику соглашений по приграничному сотрудничеству, до внесения в Правительство Российской Федерации предложения о заключении соглашения необходимо его согласовать с Министерством экономического развития Российской Федерации, которое является

центральным координирующим органом в сфере приграничного сотрудничества. Решение о подписании межведомственного соглашения принимается Министром внутренних дел Российской Федерации по согласованию с МИД России.

Ключевые понятия: международное договор; депозитарий; парафирование; недействительность международного договора; ратификация.

Контрольные вопросы:

1. Назовите наиболее часто используемые названия международных договоров.
2. В каких случаях международные договоры Российской Федерации подлежат обязательной ратификации?
3. Раскройте основные формы установления аутентичности текста международного договора.
4. При каких условиях международный договор становится юридически ничтожным?
5. Назовите особенности заключения межведомственных международных договоров с участием МВД России.

Список литературы:

1. Выполнение международных договоров Российской Федерации: монография / отв. ред. О. И. Тиунов. Москва: Норма, 2012.
2. *Зорькин В. Д.* Право против хаоса. Москва, 2018.
3. *Лукашук И. И.* Современное право международных договоров. Заключение международных договоров. Москва, 2004. Т.1.
4. Международное право: учебник / отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2017. С. 752.
5. Международные договоры в деятельности полиции: учебное пособие / Р. С. Мулукаев, О. Н. Громова, В. В. Барбин и др. Москва, 2014. С. 145.
6. *Талалаев А. Н.* Право международных договоров. Москва, 1980.

ГЛАВА 5. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО КОНТРОЛЯ

- 5.1. Задачи и виды правового контроля.
- 5.2. Экспертиза проектов правовых актов.
- 5.3. Оценка законности принятых ведомственных правовых актов.
- 5.4. Контроль за соблюдением законодательства.

5.1. Задачи и виды правового контроля

Правовой контроль представляет собой деятельность, направленную на обеспечение законности в принимаемых и принятых правовых актах и соблюдение требований законодательства в правоприменительной практике.

Основными задачами правового контроля являются:

- 1) предупреждение нарушения законности в подготавливаемых в системе МВД России нормативных и индивидуальных правовых актах, заключаемых международных документах; в гражданско-правовых договорах (далее – правовые акты);
- 2) выявление нарушений законности в действующих правовых актах;
- 3) приведение изданных правовых актов в соответствие с законодательством;
- 4) соблюдение порядка организации судебно-исковой работы, проводимой органами, организациями, подразделениями.

В соответствии с данными задачами можно выделить три вида правового контроля:

предварительный – контроль за соответствием разрабатываемых проектов правовых актов действующему законодательству;

последующий – контроль за соответствием действующему законодательству уже изданных правовых актов;

контроль за точным соблюдением законодательства в деятельности органов и подразделений, их должностных лиц.

Предварительный контроль направлен на обеспечение качества издаваемых правовых актов. Эти цели достигаются посредством проведения различного рода экспертиз и исследований прежде всего в процессе правовой экспертизы.

Последующий правовой контроль осуществляется в отношении правовых актов, изданных органом (подразделением).

Суть его состоит в оценке законности принятых правовых актов с последующим приведением их в соответствие с законодательством Российской Федерации и правовыми актами МВД России, если такое несоответствие выявлено.

Контроль за соблюдением законодательства, регулирующего служебную деятельность в системе МВД России, направлен на укрепление законности при выполнении органами, организациями, подразделениями юридически значимых действий для выполнения возложенных на них задач. Данный вид правового контроля осуществляется вышестоящими органами, организациями, подразделениями в отношении нижестоящих органов, организаций, подразделений по направлениям служебной деятельности в ходе текущей деятельности, а также в ходе инспектирования, контрольных, целевых выездов, путем рассмотрения обращений граждан, публикаций в СМИ и т.д.

Значение правового контроля состоит в том, что он позволяет пресекать нарушения дисциплины, проявления бюрократизма и волокиты, побуждает сотрудников придерживаться установленных правил.

При этом предметом правового контроля являются не только результаты деятельности органов внутренних дел, их должностных лиц, но и способы, средства их достижения.

Механизм обратных связей, возникающий при реализации правового контроля, реализуется при проверке законности проектов правовых актов, юридически значимых действий должностных лиц, состояния соблюдения законодательства, т. е. всех составляющих предмета правового контроля.

Обеспечение законности в оперативно-служебной деятельности является одним из главных критериев оценки состояния правовой работы в органе внутренних дел.

Субъектами правового контроля выступают вышестоящие органы, подразделения и должностные лица – в отношении подчиненных органов, подразделений и сотрудников.

В правовом контроле участвуют штабные и обеспечивающие аппараты органа (подразделения). Специализированными субъектами правового контроля являются правовые подразделения. Они выполняют значительный объем полномочий в сфере предварительного и последующего правового контроля, а также в обеспечении принципа законности в практической деятельности органов внутренних дел.

5.2. Экспертиза проектов правовых актов

Важнейшей формой правового контроля выступает экспертиза проектов правовых актов. Она призвана обеспечить высокое качество, законность, обоснованность и своевременность готовящихся юридических документов.

Если обратиться к этимологии слова «экспертиза», то следует отметить, что термин «экспертиза» образован от латинского сло-

ва «expertus» – происхождение. Под экспертизой одни специалисты понимают проведение определенных исследований по какой-либо теме. Другие трактуют экспертизу как изучение предмета с целью составления документа в форме заключения. Однако, чтобы дать квалифицированное заключение, необходимо досконально его изучить, т. е. исследовать, используя для этих целей различные знания и методики.

В проведении экспертизы выделяются два уровня. Первый – это исследовательский, направленный на всестороннее изучение предмета. Второй – непосредственное составление документа по результатам существенных исследовательских работ, который оформляется в виде соответствующего заключения.

Проект правового документа может быть подвергнут различным видам экспертных оценок.

В первую очередь речь идет о *правовой экспертизе*, которой подвергаются проекты нормативных правовых актов, международных документов и гражданских договоров. Она заключается в оценке соответствия проекта правового акта актам высшей юридической силы, а также наличия в нем норм, конкурирующих с актами такого же уровня.

Ежегодно юристами системы МВД России проводится около 3 млн правовых экспертиз, из которых примерно 1,4 млн – по проектам правовых актов¹.

И здесь следует отметить, что приказом МВД России от 19 декабря 2018 г. № 845² внесено изменение в п. 4 Наставления по организации правовой работы в системе МВД России, закрепляющее новые полномочия правовых подразделений в области правового контроля.

Так, к полномочиям правовых подразделений отнесено направление по решению руководителя органа, организации, подразделения предложений по устранению выявленных в ходе осуществления правового контроля либо по результатам анализа судебной практики нарушений законодательства Российской Федерации, требующих реализации должностными лицами органа, организации, подразделения, сотрудниками которых были допущены указанные нарушения.

Таким образом, впервые нормативно закреплён институт правового реагирования на выявленные в ходе осуществления правового контроля либо по результатам анализа судебной практики нарушения законодательства Российской Федерации.

¹ В 2019 г. – 1,46 млн, в 2020 г. – 1,36 млн // Обзор основных результатов правовой работы в системе МВД России в 2020 году. С. 8.

² О внесении изменения в пункт 4 Наставления по организации правовой работы в системе МВД России, утвержденного приказом МВД России от 5 января 2007 г. № 6: приказ МВД России от 19 декабря 2018 г. № 845.

Аналогичное предписание предусмотрено пп. 11.3 Типового положения о правовом подразделении территориального органа МВД России на региональном уровне, утвержденного приказом МВД России от 17 декабря 2018 г. № 834.

Другими видами экспертиз проекта правового акта являются: антикоррупционная, независимая, криминологическая, лингвистическая, научная, финансово-экономическая.

Антикоррупционная экспертиза проводится в отношении нормативных правовых актов, их проектов и рассматривается в качестве важнейшего средства профилактики коррупции. В ходе ее выявляются содержащиеся в названных документах коррупционные факторы.

Сравнительно новым методом, но уже завоевавшим свое место среди экспертных оценок, является также *независимая экспертиза*. По тому смыслу, который ей придается, она означает взгляд на правовой документ со стороны. При этом независимость такого стороннего взгляда на правовой акт или его оценку не всегда является критерием истины, однако в любом случае весьма точно отражает общий тон обсуждения и направление последующего решения проблемы для профессиональных экспертов. С целью проведения независимой экспертизы нормативные правовые акты, разрабатываемые МВД России, подлежат размещению на федеральном портале проектов нормативных правовых актов – официальном сайте для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения (*regulation.gov.ru*).

Кроме того, проекты федеральных законов, проекты указов Президента Российской Федерации, проекты постановлений Правительства Российской Федерации, подготавливаемые МВД России, а также проекты нормативных правовых актов МВД России, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций, и имеющих межведомственный характер, за исключением проектов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат независимой антикоррупционной экспертизе. Для проведения независимой антикоррупционной экспертизы подразделение МВД России, являющееся головным исполнителем, размещает проект нормативного правового акта на сайте *regulation.gov.ru*.

Криминологическая экспертиза представляет собой исследование проектов нормативных правовых актов и других юридических документов, проводимое специалистами, обладающими специальными знаниями в области криминологии, на предмет установления

их взаимосвязи как с самой преступностью, так и с предупреждением преступности.

Криминологическая экспертиза проводится в рамках криминологического знания и имеющихся научных знаний о развитии правовой материи. Ее цель – выявить и исключить нормы, которые создают или не исключают условия для нарушений закона, тем самым предупредить отрицательное криминогенное влияние проекта нормативного правового акта и минимизировать его криминогенные свойства.

Исходя из цели криминологической экспертизы, можно сформулировать ее три основные задачи:

- объективное и всестороннее прогнозирование возможности возникновения рисков криминогенного характера (деструктивных факторов правового свойства) в процессе принятия и применения нормативных правовых актов, соответствующее современному развитию криминологической науки;
- подготовка научно обоснованных предложений об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов недостатков, способствующих возникновению рисков криминогенного характера;
- формирование предусмотренного в нормативных правовых актах системно согласованного правового регулирования, исключающего возникновение рисков криминогенного характера.

Основным критерием оценки проекта нормативного правового акта при проведении криминологической экспертизы является возможность возникновения рисков криминогенного характера в процессе его дальнейшего применения, в т. ч. обусловленных неоднозначностью его норм и неполнотой правового регулирования им соответствующей сферы общественных отношений.

Риски криминогенного характера могут возникать в результате содержащихся в проекте нормативного правового акта недостатков, которые могут быть связаны:

- с социальной неадаптированностью, бессистемностью и противоречивостью методов и форм правового регулирования;
- с неопределенностью объектно-предметного и субъектного составов правоотношений, условий и оснований их возникновения, изменения и прекращения;
- с неопределенностью и разбалансированностью интересов субъектов правовых отношений, их прав и обязанностей, а также порядка их реализации и исполнения;
- с отсутствием социальных, экономических и организационно-правовых механизмов обеспечения реализации проекта нормативного правового акта, а также отсутствием контроля за исполнением его положений;

– с установлением вида юридической ответственности, не соответствующей охране правовых отношений, порядком ее применения и исполнения, а также с неустановлением необходимой ответственности.

Как представляется, криминологической экспертизе должны подлежать наиболее значимые проекты нормативных правовых актов (при последующем контроле – нормативные правовые акты) в сферах законодательства о земле, о банках и банковской деятельности, о проведении аукционов, в т. ч. залоговых, о государственных заказах и целый ряд других. Это не исключает возможности проведения криминологической экспертизы соответствующими специалистами и в отношении проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых на всех уровнях системы МВД России.

В настоящее время решение о проведении криминологической экспертизы нормативного правового акта принимается по мере необходимости его разработчиками и не обозначено в качестве обязательного (за исключением ее составной части – антикоррупционной экспертизы).

Использование криминологической экспертизы позволяет решить задачи формирования стройной системы предупреждения преступности, основой которой будет служить нормативная правовая база, приведенная в соответствие с криминологической действительностью. Она является необходимым элементом создания механизма системного воздействия на причины и условия преступности, а также блокирования криминогенных факторов.

Лингвистическая экспертиза при осуществлении правового контроля заключается в анализе текста правового акта с целью выявления выраженных в нем смыслов. В связи с этим задачей для проведения лингвистической экспертизы может быть поставлено исследование спорных положений проекта нормативного правового акта для установления того, какие варианты пониманий этих положений возможны с точки зрения обычного носителя современного русского языка, а также какие из возможных вариантов толкования нормы правового акта наиболее вероятны.

С учетом изложенного лингвистическая экспертиза не должна смешиваться с юридико-технической, орфографической, пунктуационной, грамматической оценкой (правкой) текста правового акта. Она направлена прежде всего на достижение точного и недвусмысленного отображения и восприятия всеми той или иной дефиниции правового акта, т. е. ориентирована на реализацию принципа определенности правовой нормы.

В случае выявления различных вариаций смыслового восприятия правового акта, например, толкование условий договора, целесообразно привлечение эксперта, обладающего специальными лингвистическими познаниями.

Для постановки задач проведения лингвистической экспертизы проекта правового акта следует учитывать, что при ее осуществлении проверке и оценке подлежат:

- способы языкового выражения основных нормативных понятий (насколько выбранные слова и их грамматические формы соответствуют идеям проекта нормативного правового акта);

- соотношение абстрактных и конкретизированных способов изложения мысли с учетом содержания регулируемого вопроса и вида проектируемых норм (какова степень формальной определенности текста и не препятствуют ли чрезмерно абстрактные формулировки уяснению смысла нормативных предписаний);

- степень смыслового соответствия при прямом и непрямом обозначении понятий (тождествен ли по смыслу избранный термин тем описательным конструкциям, которые могут заменять его в тексте нормативного правового акта);

- системность терминов, их согласованность с терминологией действующего законодательства (можно ли по выбранному слову – термину точно идентифицировать данное нормативное понятие и определить его место среди других юридических понятий);

- смысловая правильность конструкций с местоимениями;

- смысловая и грамматическая правильность конструкций с перечислением;

- смысловая правильность конструкций, содержащих несколько отрицаний;

- соблюдение допустимой меры сложности текста с точки зрения закономерностей смыслового восприятия;

- структура и грамматическая правильность терминологических словосочетаний;

- целесообразность выбора заимствованных словоформ для обозначения нормативных понятий;

- целесообразность нормативных дефиниций, того или иного их способа;

- логическая, смысловая и грамматическая правильность словесных формул-определений;

- целесообразность синонимии – параллельного использования разных языковых способов выражения одного и того же предметного содержания в случае положительного решения надлежит проверить смысловую равнозначность соответствующих конструкций);

– четкость контекстуального разграничения многозначных слов (в какой степени обеспечено их единообразное, недвусмысленное восприятие и понимание);

– правильность употребления слов, обозначающих родовые и видовые понятия (достаточно ли четко передаются родовидовые отношения нормативных понятий, соблюдена ли их логико-смысловая субординация, правильно ли выбрано слово по объему значения);

– соблюдение синтаксических норм русского языка – правильность построения словосочетаний и предложений, а также логика межфразовых связей;

– правильность и единообразие оформления рубрик в тексте (заголовки, членение на отдельные абзацы в сочетании с нумерацией либо без нумерации, объединение абзацев в группы);

– правильность и единообразие употребления пунктуационных знаков внутри предложения – запятой, точки с запятой, скобок, тире, двоеточия в разделительной и выделительной функции.

По результатам лингвистической экспертизы в текст проекта правового акта вносятся необходимые правки. Лингвистическая экспертиза проводится соответствующими специалистами.

Проведение лингвистической экспертизы в обязательном порядке осуществляется в настоящее время при разработке проектов актов Президента Российской Федерации, актов Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации.

Например, п. 6 ст. 94 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹ определено, что лингвистическая экспертиза проекта постановления Государственной Думы должна быть проведена не позднее чем в трехдневный срок со дня поступления в Правовое управление Аппарата Государственной Думы письма о проведении указанной экспертизы.

Научная экспертиза позволяет обеспечить должное качество проектов нормативных правовых актов, способствует созданию научно обоснованной системы издаваемых документов. Для ее проведения могут привлекаться специалисты научных институтов, образовательных организаций высшего образования, специализированных научно-исследовательских учреждений и организаций, ведущие ученые. Обязательная научная правовая экспертиза предусмотрена для проектов федеральных законов, которая осуществляется ФГКУ «ВНИИ

¹ О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (с изм. от 15.12.2020 № 9426-7 ГД) // СЗ РФ. 2020. № 51. Ст. 8372.

МВД России» в целях определения степени научной проработанности, качества, обоснованности и своевременности принятия проектов федеральных законов, определения возможной эффективности и вероятных отрицательных последствий их применения, а также разработки соответствующих предложений и рекомендаций по указанным проектам.

Кроме того, в процессе научной экспертизы оценивается соответствие содержания проекта нормативного правового акта, его концептуальной идеи современным научным воззрениям по предмету правового регулирования. В связи с этим анализируется актуальность поставленных задач и предлагаемых правовых средств, их решений.

В качестве научных экспертов оправдано привлечение специалистов, обладающих не только широкой эрудицией, но и непосредственными знаниями в той или иной области в зависимости от содержания проекта нормативного правового акта, что обеспечивает главным образом профессиональную оценку содержания проекта, решение той или иной конкретной проблемы. В ряде случаев с учетом профиля рассматриваемого проекта целесообразно проведение комплексной научной экспертизы с привлечением специалистов по различным отраслям знания.

В МВД России, в частности, создан Экспертный совет по вопросам нормотворческой работы, который является совещательно-консультативным органом ведущих ученых и практиков – экспертов по вопросам совершенствования правового обеспечения деятельности органов внутренних дел. На его заседаниях рассматриваются, как правило, важнейшие проекты законов, разрабатываемые в системе МВД России.

Так, в 2019 г. на заседании Экспертного совета были рассмотрены проекты федеральных законов «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части декриминализации отдельных преступлений)», «О внесении изменений в статью 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части уточнения порядка избрания меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений в сфере предпринимательской деятельности»¹.

Финансово-экономическая экспертиза представляет собой самостоятельный вид экспертных исследований и предполагает оценку эффективности решения проблемы, содержащейся в проекте нормативного правового акта. Она может проводиться как в отношении самого про-

¹ Протокол заседания Экспертного совета МВД России по вопросам нормотворческой работы от 28.03.2019 // Официальный сайт МВД России. URL: <https://мвд.рф/> (дата обращения: 20.12.2020).

екта нормативного правового акта, так и в отношении финансово-экономического обоснования.

При ее проведении обязательному рассмотрению подлежат вопросы соответствия правовых норм, регулирующих расходование средств федерального бюджета, бюджетному законодательству, в том числе нормативным правовым актам Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, изданным в пределах предоставленных полномочий в установленной сфере деятельности.

Необходимость в ее производстве возникает в случае, если требуется оценка финансовых последствий принятия того или иного нормативного правового акта. С этой целью исследуются наличие средств на реализацию положений нормативного правового акта, показатели инфляции, источники финансирования и др.

Осуществление экономической экспертизы проектов нормативных правовых актов в условиях реформирования экономики или выбора путей преодоления экономического кризиса является особенно актуальным.

Финансово-экономическую экспертизу проектов нормативных правовых актов целесообразно осуществлять на первых стадиях их подготовки.

Для проведения финансово-экономической экспертизы специалист, ее проводящий, должен обладать специальными познаниями в сфере бухгалтерского, финансового и налогового учета, экономики и управления производством, финансов и кредита, налогов и налогообложения, банковского дела, экономики труда, особенностей обращения и учета ценных бумаг и др.

В случае если проектом нормативного правового акта предусмотрено дополнительное финансирование, то обязательной проверке подлежит соответствие такого проекта положениям ст. 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части указания источников финансирования. Источники финансирования должны быть отражены в финансово-экономическом обосновании.

Финансовые обязательства, предусматриваемые проектом нормативного правового акта, должны также соотноситься с нормативно определенными сроками и объемом финансирования, предусмотренными на такие цели. Полномочия получателя (распределителя) бюджетных средств должны быть нормативно установлены и отражены в статусных документах¹.

¹ Настольная книга юриста / под ред. С. П. Булавина и В. В. Черникова. Москва, 2011. С. 152–161.

Ярким примером обязательного проведения финансово-экономической экспертизы является предусмотренная п. 6 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260¹, обязанность подготовки проектов заключений на проекты федеральных законов. Так, п. 60 указанного Регламента устанавливается, что проекты актов, оказывающих влияние на доходы или расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, направляются с приложением протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний на заключение в Министерство финансов Российской Федерации, а также финансово-экономического обоснования решений, предлагаемых к принятию проектом акта. В заключении Министерство финансов Российской Федерации дает оценку финансовых последствий принятия соответствующих решений для указанных бюджетов и внебюджетных фондов.

5.3. Оценка законности принятых ведомственных правовых актов

Оценка законности принятых ведомственных правовых актов является составным элементом правового контроля и представляет собой последующий контроль за качеством правовых актов, их соответствием актам, имеющим более высокую юридическую силу.

Оценка законности принятых ведомственных правовых актов осуществляется в целях приведения их в соответствие с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России, если такое несоответствие выявлено.

Под законностью в данном случае понимается соответствие нормативного правового акта Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации, постановлениям и распоряжениям Правительства Российской Федерации.

Оценка законности принятых правовых актов организуется и осуществляется как вышестоящим органом, организацией, подразделением в отношении правовых актов, изданных нижестоящими органами, организациями, подразделениями, и проводится в ходе инспектирования, контрольных проверок, целевых выездов, так и правовым подразделением – в отношении правовых актов, изданных в аппарате органа, организации, подразделения.

¹ О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

При оценке законности принятых ведомственных правовых актов применяются различные способы. Прежде всего это метод оценочного сравнения. Он представляет собой сопоставление, сличение двух и более предметов (процессов) между собой и выделение одного из них. В данном случае в качестве предмета оценки выступают правовые нормы.

При осуществлении оценки законности принятых правовых актов используется метод ведения, предполагающий осуществление жесткого контроля за текущим состоянием правового акта, его соответствием нормативным правовым актам более высокого уровня в их иерархии. С использованием указанного метода обеспечивается своевременное внесение изменений в правовой акт с целью поддержания его в актуальном состоянии.

Выявление состояния соблюдения законодательства, регулирующего служебную деятельность, осуществляется главным образом посредством слежения, когда особое значение приобретает мониторинг правоприменения.

Неоспоримую пользу при оценке законности принятых правовых актов оказывает метод сбора и обработки необходимой информации, источником которой являются письма, заявления и обращения граждан, публикации в средствах массовой информации, обращения других органов (должностных лиц), материалы служебных проверок, а также вступившие в законную силу судебные решения.

Исследование принятого правового акта на предмет законности содержащихся в нем предписаний проводится по правилам, присущим правовой экспертизе проекта нормативного правового акта.

По результатам последующего контроля за качеством правовых актов готовятся предложения по внесению соответствующих изменений в нормативный правовой или иной правовой акт либо по прекращению действия принятых правовых предписаний.

Изменения в правовые акты, в их отдельные правовые нормы могут носить различный характер: новые редакции статей (пунктов, частей, абзацев и др.); дополнение другими правовыми нормами; уточнение используемых понятий, наименований органов и др.

В процессе оценки законности принятых правовых актов проводится работа по признанию отдельных правовых актов утратившими силу. Утратившими силу признаются те акты, которые прекращают свое действие (юридическую силу) по причине принятия взамен действовавшего акта нового, в силу несоответствия складывающейся обстановке, в связи с обнаружившейся неправомерностью субъекта, издавшего правовой акт, во исполнение судебного решения и др.

Перечень правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, должен быть юридически обоснованным и исчерпывающе полным с тем, чтобы не был упущен ни один правовой акт, противоречащий новому правовому акту, и не были включены для признания утратившими силу ни один акт или его часть, сохраняющие свое значение.

В перечень правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, включаются как основной правовой акт, так и правовые акты (или отдельные их предписания), которыми в его текст ранее были внесены изменения.

При осуществлении работы по последующему контролю за качеством правовых актов в рамках внесения изменений в правовые акты необходимо учитывать, что это является прерогативой органа (должностного лица), который принял правовой акт. Признать же утратившими силу либо отменить правовые акты как в целом, так и отдельные их части (статьи, части, пункты) могут, кроме того, другие вышестоящие органы.

Так, в соответствии с п. 4 постановления Правительства РФ № 1009 представление об отмене или изменении принятого федеральным органом исполнительной власти нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ и законодательству Российской Федерации, направляется Министерством юстиции Российской Федерации в федеральный орган исполнительной власти и исполняется федеральным органом исполнительной власти в месячный срок со дня получения. В случае неисполнения представления Министерство юстиции Российской Федерации вносит в Правительство Российской Федерации предложение об отмене или о приостановлении действия такого акта вместе с обоснованием, отражающим позиции Министерства юстиции Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти, издавшего акт, и проектом соответствующего акта Правительства Российской Федерации.

Нормативные правовые акты могут быть признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции РФ. Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции (верховным судом республики, краевым, областным судом, судом города федерального значения, автономной области и автономного округа), Судом по интеллектуальным правам нормативные правовые акты ниже уровня федерального закона (например, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации) могут быть признаны не соответствующими нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующими.

Например, В. Ю. Прутовых обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением об оспаривании п. 4 приложения № 1 к Правилам внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утвержденным приказом МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950 (о помещении контингента в карцер). Решением Верховного Суда Российской Федерации от 30 марта 2010 г. заявление В. Ю. Прутовых удовлетворено, признан недействующим со дня вступления решения суда в законную силу абз. 10 п. 4 приложения № 1 к Правилам внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел в части, предусматривающей водворение в карцер на основании постановления начальника органа внутренних дел¹.

5.4. Контроль за соблюдением законодательства

Контроль за соблюдением законодательства, регулирующего служебную деятельность в системе МВД России, направлен на укрепление законности при выполнении органами (подразделениями) возложенных на них задач.

Названный контроль организуется и осуществляется вышестоящими органами (подразделениями) в отношении нижестоящих органов (подразделений) по направлениям служебной деятельности:

- в ходе текущей деятельности;
- в ходе инспектирования, контрольных, целевых выездов;
- при рассмотрении писем, заявлений и обращений граждан, публикаций в средствах массовой информации, обращений других органов (должностных лиц), материалов служебных проверок, а также вступивших в законную силу судебных решений.

При помощи данного вида правового контроля, осуществляемого в органах внутренних дел, можно определить насколько соответствует функционирование системы действующим правовым актам.

Безусловно, контроль за соблюдением законодательства осуществляется в рамках реализации соответствующих нормативных правовых и локальных актов.

¹ О признании частично недействующим пункта 4 абзаца десятого Приложения 1 к Правилам внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утв. приказом МВД РФ от 22 ноября 2005 г. № 950 [Электронный ресурс]: решение Верховного Суда Российской Федерации от 30 марта 2010 г. № ГКПИ10-237. Доступ из справ.-информационной системы «Консультант-Плюс».

Например, организация правового контроля в системе МВД России в целом осуществляется в соответствии с требованиями Инструкции по организации зонального контроля Министерства внутренних дел Российской Федерации за деятельностью территориальных органов МВД России, утвержденной приказом МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» и требованиями Приказа МВД России от 5 января 2007 г. № 6 «Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России». Определены зональные кураторы правовых подразделений территориальных органов МВД России на окружном и региональном уровнях.

На основании данных актов ДПД МВД России в ходе зонального контроля оказывается методическая и практическая помощь в организации правовой работы правовым подразделениям территориальных органов, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России. Отражается эта работа в соответствующих контрольно-наблюдательных делах.

Плановые, целевые, одиночные выезды сотрудников ДПД МВД России в территориальные органы осуществляются в соответствии с ежегодно утверждаемыми в МВД России графиком инспектирования и контрольных проверок на год и ежеквартальными планами служебных командировок сотрудников центрального аппарата МВД России, а также с решениями руководства Министерства.

Такая же работа организована и в территориальных органах МВД России на региональном уровне. Например, в соответствии с приказом МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» в рамках осуществления зонального контроля правовое подразделение территориального органа МВД России по субъекту ежеквартально направляет в ДПД МВД России информацию о состоянии правовой работы.

Приказом УМВД России по Орловской области от 21 мая 2014 г. № 227 «Об организации зонального контроля за состоянием правовой работы в УМВД России по Орловской области» утверждена инструкция по организации зонального контроля за состоянием правовой работы в территориальных ОВД области на районном уровне. В соответствии с положениями инструкции сотрудники отделения зонального контроля правового отдела УМВД должны обеспечить:

- постоянный мониторинг состояния правовой работы в закрепленных территориальных ОВД области на районном уровне;

- выявление и внедрение положительного опыта организации и осуществления правовой работы;
- подготовку и внесение предложений по совершенствованию организации правовой работы в закрепленных территориальных ОВД области на районном уровне.

Организация контроля за соблюдением законодательства, регулирующего служебную деятельность, включает в себя следующие элементы:

- установление оснований и поводов для осуществления контроля за соблюдением законодательства, регулирующего служебную деятельность органа внутренних дел;
- определение целей проводимого контроля (выявление неприменяемых, неработающих норм, установление полноты регулирования правовых предписаний, проверка своевременности реализации правовых норм и т. д.);
- определение сроков проведения контроля за соблюдением законодательства, регулирующего служебную деятельность органа внутренних дел;
- осуществление сбора информации о нарушениях законодательства, регулирующего служебную деятельность органа внутренних дел;
- выбор формы реагирования на выявленные нарушения законодательства, регулирующего служебную деятельность органа внутренних дел.

При принятии решений о проведении этого вида контроля следует иметь в виду, что существуют обязательные случаи последующего правового контроля. Это те же инспектирования, ревизии, плановые проверки или проведение служебных проверок по фактам нарушений.

Контроль за соблюдением законодательства, регулирующего служебную деятельность в системе МВД России, также включает в себя:

- проверку соответствия организации и деятельности органов (подразделений) требованиям законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;
- определение соответствия мер по совершенствованию деятельности органов внутренних дел складывающейся на обслуживаемых территориях и объектах оперативной обстановке;
- выявление причин и условий, способствующих возникновению нарушений законодательства, регулирующего служебную деятельность в системе МВД России, разработка мер, направленных на их устранение, а также оказание практической и методической помощи органу (подразделению) в разработке мер по совершенствованию правоприменения.

Кроме того, при проведении контроля за соблюдением законодательства в органах (подразделениях) необходимо обращать внимание на такие параметры функционирования органов (подразделений), как:

- меры, принимаемые руководством органов внутренних дел по укреплению законности при выполнении органами (подразделениями) возложенных на них задач;

- организация и порядок взаимодействия руководства органов (подразделений) с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам соблюдения законодательства личным составом;

- изучение и оценка мероприятий по сбору и обобщению информации о проблемах, препятствующих укреплению законности при выполнении органами (подразделениями) возложенных на них задач;

- периодичность рассмотрения вопросов соблюдения личным составом законности в оперативно-служебной деятельности на коллегии, совещаниях (в т. ч. оперативных), их актуальность и меры по реализации принятых решений;

- наличие пробелов в правовом обеспечении оперативно-служебной деятельности, оказывающих существенное негативное влияние на укрепление законности при выполнении органами (подразделениями) возложенных на них задач;

- роль руководства органов (подразделений) в повышении правовых знаний сотрудников органов внутренних дел и в организации правовой пропаганды;

- организация и проведение служебной подготовки (лекций, семинаров по вопросам соблюдения законности сотрудниками в своей деятельности);

- наличие кабинетов (уголков, стендов) правовых знаний;

- наличие в дежурных частях основных законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел, поддержание их в контрольном состоянии.

Вышеуказанные контрольные мероприятия осуществляются путем:

- непосредственного ознакомления с состоянием дел на том или ином участке работы;

- изучения информационных материалов, характеризующих соответствующие направления работы;

- заслушивания исполнителей об их работе.

Эти формы осуществляются главным образом методом слежения, при котором обеспечивается достаточная самостоятельность испол-

нителей, а внимание руководителя сосредоточивается на законности функционирования всей системы.

При этом используются методы ведения, сбора и обработки необходимой информации, источником которой являются письма, заявления и обращения граждан, публикации в средствах массовой информации, обращения других органов (должностных лиц), материалы служебных проверок, а также вступившие в законную силу судебные акты.

Следует отметить, что формы контроля за соблюдением законодательства, регулирующего служебную деятельность, постоянно совершенствуются.

Этим вопросам, в частности, посвящены организуемые и регулярно проводимые, начиная с 2000 г., головным правовым подразделением МВД России всероссийские, окружные и региональные совещания-семинары с руководителями правовых подразделений органов внутренних дел. В том числе с целью правового контроля в территориальных органах МВД России регионального уровня проводятся совещания с юрисконсультами (помощниками начальников по правовой работе).

В плановую деятельность головного правового подразделения МВД России включены ежемесячные совещания с руководителями правовых подразделений территориальных органов МВД России окружного, межрегионального, регионального уровней, помощниками руководителей образовательных организаций МВД России по правовой работе с использованием современных технологий видеоконференцсвязи. На них представителями центрального аппарата МВД России доводится информация не только о состоянии федерального и регионального нормотворчества, судебно-исковой работе, правовом информировании и правовой пропаганде, внедрении автоматизированных систем правового назначения, но и в интерактивном режиме обсуждаются имеющиеся недостатки, осуществляется контрольный опрос о результатах работы, даются конкретные предложения о формах и методах предупреждения нарушений законодательства.

Одной из форм деятельности, способствующих соблюдению законности в деятельности органов внутренних дел, входит и практикуемое правовыми подразделениями территориальных органов МВД России регулярное тестирование руководителей территориальных органов районного уровня, руководителей и сотрудников других подразделений на знание нормативных правовых актов Российской Федерации и ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих их оперативно-служебную деятельность.

Ключевые понятия: правовой контроль; правовая экспертиза; законность; зональный контроль; антикоррупционная экспертиза.

Контрольные вопросы:

- 1) Какие виды правового контроля предусмотрены в МВД России?
- 2) В отношении каких нормативных правовых актов проводится правовая экспертиза?
- 3) В отношении каких правовых актов проводится независимая антикоррупционная экспертиза?
- 4) Где размещаются проекты нормативных правовых актов с целью проведения независимой антикоррупционной экспертизы?
- 5) В течение какого времени подлежит размещению на федеральном портале проектов нормативных правовых актов проект нормативного правового акта с целью его общественного обсуждения?

Список литературы:

1. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484.
2. Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России: приказ МВД России от 5 января 2007 г. № 6.
3. Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77.
4. Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России: приказ МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120.
5. Методическое пособие юрисконсульта территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне / под общ. ред. А. Г. Авдейко. Москва, 2018.
6. *Москалькова Т. Н., Черников В. В.* Нормотворчество: научно-практическое пособие. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Проспект, 2019.
7. Настольная книга юриста / под ред. С. П. Булавина и В. В. Черникова. Москва, 2011.
8. Правотворчество: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / А. П. Альбов, С. С. Горохова, А. С. Гуков и др.; под ред. А. П. Альбова, С. В. Николюкина. Москва, 2019.

ГЛАВА 6. ОРГАНИЗАЦИЯ ДОГОВОРНО-ПРАВОВОЙ И СУДЕБНО-ИСКОВОЙ РАБОТЫ

- 6.1. Понятие и содержание договорно-правовой работы.
- 6.2. Понятие и задачи судебно-исковой работы.
- 6.3. Основные этапы судебно-исковой работы.

6.1. Понятие и содержание договорно-правовой работы

Гражданско-правовой договор является основным средством удовлетворения имущественных интересов органов государственной власти и местного самоуправления. Договорные отношения с участием публично-правовых образований и их органов отличаются существенной спецификой, которая обусловлена в первую очередь тем, что происходит расходование бюджетных средств и возникает необходимость обеспечения прозрачности договорного процесса. Само участие в этих отношениях органов и организаций, наделенных властными полномочиями и (или) реализующими публичные функции, привносит в эти отношения существенный публично-правовой элемент. Здесь свобода договора в ее классическом понимании, закрепленная ст. 421 ГК РФ, существенно ограничена. Помимо общих положений гражданского законодательства, на договорные отношения с участием таких субъектов распространяются специальные нормы ГК РФ, посвященные обязательствам поставки (§ 4 гл. 30), подряда (§ 5 гл. 37) для государственных и муниципальных нужд. Ключевое значение имеют специальные законы о контрактной системе в сфере закупок для государственных нужд¹ и об оборонном заказе², Бюджетный кодекс Российской Федерации³, а также ведомственные нормативные правовые акты⁴.

Суть договорно-правовой работы невозможно понять без обращения хотя бы в общих чертах к контрактной системе закупок. Согласно п. 8 ст. 3 Федерального закона «О контрактной системе

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

² О государственном оборонном заказе: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁴ Например, О контрактной службе: приказ МВД России от 26 марта 2014 г. № 177; О некоторых вопросах организации закупок товаров, работ, услуг для централизованного обеспечения МВД России: приказ МВД России от 1 сентября 2014 г. № 747.

в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (далее – ФЗ «О контрактной системе») данные отношения охватывают собой договорные обязательства поставки, выполнения работ, оказания услуг, приобретения недвижимости и аренды имущества для государственных или муниципальных нужд. Субъектами этих отношений, с одной стороны, выступает государственный или муниципальный заказчик, с другой стороны, – участники закупок. Заказчиками являются органы государственной власти, местного самоуправления, государственные корпорации «Росатом», «Роскосмос», государственные и муниципальные казенные учреждения, действующие от имени Российской Федерации или ее субъектов, муниципальных образований, и способные в соответствии с бюджетным законодательством принимать на себя конкретные обязательства. В качестве участников закупок выступают юридические лица любой организационно-правовой формы (за исключением оффшорных компаний), физические лица, в том числе имеющие статус индивидуального предпринимателя.

Поскольку закупки для государственных (муниципальных) нужд (далее – публичных нужд) осуществляются за счет средств соответствующего бюджета, важным этапом их осуществления является планирование. Если соответствующие закупки не нашли отражение в плане-графике, то они не могут быть осуществлены (ст. 16 ФЗ «О контрактной системе»).

Закупка для публичных нужд может происходить посредством конкурентных и неконкурентных способов. К числу конкурентных способов относится аукцион, конкурс, запрос котировок, запрос предложений. Неконкурентный способ – закупка у единственного поставщика.

Конкурс является основным способом закупок, при котором государственный (муниципальный) контракт заключается с участником закупок, предложившим наилучшие условия (ч. 3 ст. 24 ФЗ «О контрактной системе»). Причем данные условия могут касаться не только цены, но и качества закупаемых товаров, работ, услуг. На заказчика возлагается обязанность разработки конкурсной документации (ч. 3 ст. 48 ФЗ «О контрактной системе»).

Аукцион, в отличие от конкурса, имеет исключительно ценовое измерение. Победителем аукциона признается тот участник, который предложит наименьшую цену всего контракта или цену единицы товара, работы, услуги.

С аукционом по своей ценовой характеристике схож запрос котировок. При этом способе заказчик размещает публичное извещение о запросе котировок и победителем становится также участ-

ник, предложивший наименьшую цену. Запрос котировок осуществляется при начальной (максимальной) цене контракта не более 500 тыс. руб. Годовой объем закупок, осуществляемых данным способом, не может превышать 100 млн руб.

При проведении запроса предложений заказчик также размещает публичное извещение о запросе предложений в единой информационной системе. Контракт заключается с тем субъектом, который предложит окончательное предложение, в наибольшей степени отвечающее требованиям заказчика, указанным в запросе. Данный способ по своей характеристике имеет сходство с конкурсом. Однако запрос предложений и запрос котировок не считаются формами проведения торгов (в отличие от конкурса и аукциона). Кроме того, запрос предложений возможен только в определенных законом случаях (ч. 2 ст. 83 ФЗ «О контрактной системе»). Например, признание повторного конкурса несостоявшимся либо предметом закупок выступают спортивный инвентарь, экипировка для олимпийской и паралимпийской сборных России, лекарственные препараты, назначаемые врачебной комиссией, предметы народного художественного промысла, услуги адвокатов, специалистов по защите интересов публично-правового образования, либо против него подано заявление в судебные органы иностранных государств или международные суды, арбитраж.

Закупки у единственного поставщика осуществляются в случаях, предусмотренных ст. 93 ФЗ «О контрактной системе». Так, данный способ может применяться при закупке на сумму, не превышающую 600 тыс. руб.; при закупках работ, связанных с мобилизационной подготовкой; при осуществлении закупок товаров, работ и услуг, связанных с предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций и др.

Как мы видим, процесс заключения гражданско-правового договора для удовлетворения публичных нужд является достаточно сложным, детально регламентирован законодателем. Участие заказчика в этих отношениях обеспечивается деятельностью различных субъектов – контрактных служб, комиссий по осуществлению закупок, правовых, финансово-экономических подразделений.

Договорно-правовая работа, осуществляемая в контексте общего договорного процесса правовым подразделением или отдельными юрисконсультантами, преследует цель не допустить нарушение законности при установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей в результате заключения договоров (п. 46 Наставления по организации правовой работы). Данная цель реализуется посредством осуществления правовой экспертизы про-

ектов государственных контрактов с единственным поставщиком, дополнительных соглашений к контрактам, проектов документов при иных способах закупки, проектов других хозяйственных договоров; путем оказания консультационной помощи по исполнению договорных обязательств; ведения претензионной работы при разрешении споров по договору, а также обеспечения представления интересов органов и организаций, являющихся участниками договорных обязательств в судах.

По смыслу пп. 47, 48 Наставления по организации правовой работы содержание договорно-правовой работы в системе МВД России включает в себя:

- осуществление правовой экспертизы указанных проектов договоров (контрактов);
- учет результатов правовой экспертизы, хранение заключений правовой экспертизы и при необходимости копий проектов государственных контрактов;
- визирование доверенностей на заключение договоров и совершение иных юридически значимых действий;
- оказание консультационной помощи по исполнению договорных обязательств, осуществлению претензионной работы.

В п. 48 Наставления по организации правовой работы упоминается обеспечение представления интересов органа внутренних дел, организации и подразделения в суде. Однако данная деятельность непосредственно к договорно-правовой работе не относится, а реализуется в рамках судебно-исковой работы.

Перед проведением правовой экспертизы проект государственного контракта и иных документов должен пройти обязательное согласование с руководителем подразделения, являющегося ответственным исполнителем, финансово-экономическим подразделением, и при необходимости с иными подразделениями. Например, в целях определения надежности контрагента привлекается подразделение экономической безопасности и противодействия коррупции, в целях обеспечения защиты информации, персональных данных при автоматизированной обработке информации – подразделение информационных технологий, связи и защиты информации.

Согласование проекта контракта обеспечивает:

- проверку соответствия между условиями контракта и полномочиями органа или организации, его заключающего;
- проверку соответствия контракта и иной документации требованиям законодательства Российской Федерации и подзаконных нормативных правовых актов;
- проверку соответствия контракта интересам заказчика;

- проверку обоснованности заключения контракта;
- оценку возможности надлежащего исполнения сторонами обязательств в соответствии с контрактом.

При согласовании проекта контракта финансово-экономическое подразделение устанавливает наличие денежных средств для заключения контракта, определяет источники финансирования исполнения обязательств, проверяет банковские реквизиты, способы и порядок оплаты по договору.

Результаты согласования фиксируются на лицевой или оборотной стороне последней страницы экземпляра документа путем личной подписи с расшифровкой и проставления даты. При несогласовании проекта контракта должны быть указаны его причины.

После согласования проект направляется на правовую экспертизу, которая осуществляется в течение 10 рабочих дней. При необходимости правовое подразделение может запросить дополнительные документы.

Предметом правовой экспертизы является:

- основание подготовки проекта государственного контракта;
- соответствие содержания контракта и подготовленной документации требованиям гражданского законодательства Российской Федерации;
- наличие всех обязательных условий в контракте;
- соответствие условий контракта сведениям, указанным в извещении о закупке;
- наличие согласования проекта контракта финансово-экономическим подразделением и иными подразделениями.

Правовая экспертиза включает в себя три основных этапа.

На первом этапе осуществляется проверка комплектности документов, представленных на правовую экспертизу. В зависимости от способа заключения контракта представляются: проект извещения о проведении конкурса и конкурсная документация, проект извещения о проведении аукциона, документация об аукционе, проект извещения о запросе котировок, о запросе предложений. Также представляется проект самого контракта, прошедший необходимые согласования с другими подразделениями. При закупке у единственного поставщика представляется только проект контракта.

Поскольку закупка для публичных нужд предполагает установление начальной (максимальной) цены контракта, помимо указанных документов, должны быть представлены документы, подтверждающие расчет данной цены¹.

¹ Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с един-

На втором этапе проводится правовая экспертиза проекта контракта и иных документов, которая предполагает совершение ряда действий.

В первую очередь проверяются полномочия лица, подписывающего контракт и извещение о проведении конкурса, аукциона и т. п. При проверке полномочий лица, подписывающего контракт от имени контрагента, необходимо определить их соответствие с учредительными документами контрагента, содержанием выданной доверенности.

Во вторую очередь необходимо обратить внимание правильно ли определен способ осуществления закупки и выбора поставщика в соответствии с требованиями ФЗ «О контрактной системе».

Ключевое значение имеет проверка наличия в проекте контракта всех существенных условий, без которых контракт не может считаться заключенным. Согласно п. 1 ст. 432 ГК РФ существенными признаются: условия о предмете договора; иные условия, названные в законе и иных правовых актах как существенные; условия, на согласовании которых настаивает одна из сторон.

Предмет договора должен содержать наименование и количество поставляемого товара, объем выполняемых работ и оказываемых услуг. При заключении контракта на выполнение работ и оказании услуг должны быть указаны сроки (начальный, конечный, в некоторых случаях – промежуточный).

Следует учитывать, что перечень обязательных условий государственного контракта указан в ст. 34 ФЗ «О контрактной системе». Так, в контракте обязательно содержится условие о цене контракта (в некоторых случаях указываются отдельно цены единиц товара, работы, услуги). При этом должно содержаться условие о том, что цена указывается в твердом размере до конца действия договора. В расчет цены контракта включаются расходы на упаковку, сортировку, маркировку товара, таможенные расходы и пр. К числу обязательных также относятся условия о порядке и сроках оплаты предмета закупки; приемки товара; результатов работы или услуги; предоставления поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обеспечения гарантийных обязательств, об уменьшении суммы, подлежащей уплате заказчиком юридическому лицу или физическому лицу, в том числе зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, на размер налогов, сборов и иных обязательных платежей. В контракте должно содержаться условие об ответственности поставщика и заказчика за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по договору.

ственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем): приказ Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567.

Детальная регламентация в контракте условий его выполнения существенно снижает правовые риски неисполнения и ненадлежащего исполнения обязательств сторонами.

ДПД МВД России ежегодно публикуются обзоры о результатах правовой работы по соответствующим направлениям. Так, в 2019 г. в системе МВД России проведена правовая экспертиза 348,8 тыс. проектов государственных контрактов, иных гражданско-правовых договоров, дополнительных соглашений к ним и документации по закупкам. Наиболее часто встречающимся нарушением, допускаемым в процессе договорной работы, является именно ненадлежащее определение условий договоров (отсутствие в договоре обязательных условий в соответствии с требованиями закона, сроков исполнения обязательств, недостаточная конкретизация предмета договора – товара, работы, услуги (не указывается ассортимент товара и его количество), не определен порядок оказания услуг, сроки выполнения работ, положения об ответственности сторон по договору не соответствуют требованиям ФЗ «О контрактной системе»). Ряд нарушений связан также с организацией закупочной деятельности (неправильное определение состава контрактной службы, комиссии по осуществлению закупок, нарушение требований закона при определении способа выбора поставщика, необоснованное ограничение участников закупок и закупка у единственного поставщика)¹.

На третьем этапе происходит фиксация результатов правовой экспертизы.

В случае согласования проекта контракта правовое подразделение визирует его специальным штампом «Правовая экспертиза», который проставляется на обороте каждого листа документа (в левом нижнем углу) и скрепляется личной подписью лица, проводившего экспертизу. Дата правовой экспертизы проставляется на обороте последнего листа.

В случае несогласования проекта контракта правовым подразделением готовится заключение, в котором отражаются все замечания к проекту контракта и предложения по их устранению. Подразделение, подготовившее проект контракта, должно в течение 5 рабочих дней устранить указанные в заключении замечания и представить проект на повторную экспертизу.

Еще одним направлением договорно-правовой работы, помимо экспертизы государственных контрактов, как было выше указано, является визирование доверенностей.

¹ Обзор состояния правовой работы в МВД России за 2019 год // Модуль «Портал правового информирования». Доступ из информационно-справочного портала СОДПП ИСОД МВД России. URL: <https://23.xn--blaew.xn--plai/document/20616869> (дата обращения: 14.05.2020).

В соответствии с п. 1 ст. 185 ГК РФ доверенностью признается письменное уполномочие, выдаваемое одним лицом другому (другим) для представления его интересов перед третьими лицами. В доверенности должны быть четко определены полномочия. Также указывается дата ее совершения, при отсутствии которой доверенность считается, ничтожной (ст. 186 ГК РФ). Если в доверенности не указан срок ее действия, она, по общему правилу, действует в течение года со дня ее выдачи.

Порядок оформления и выдачи доверенностей для представления интересов МВД России определяется Инструкцией, утвержденной приказом МВД России от 1 января 2007 г. № 3¹. В соответствии с данной Инструкцией юридически значимые действия от имени МВД России без доверенности совершает Министр внутренних дел Российской Федерации, который может делегировать свои полномочия по доверенности заместителям министра, руководителям подразделений центрального аппарата, подразделений, непосредственно подчиненных МВД России, иным должностным лицам. В доверенности обязательно содержатся следующие сведения:

- регистрационный номер и дата ее совершения;
- место совершения доверенности;
- сведения о представителе по доверенности (его должность, фамилия, имя и отчество);
- полномочия, предоставляемые по доверенности;
- срок действия доверенности.

В соответствии с п. 11 Инструкции срок действия доверенности не может превышать три года. При этом дата окончания действия доверенности указывается не позднее 31 декабря календарного года в пределах трехлетнего срока. Срок действия доверенности, выдаваемой на представление интересов МВД России в суде, может определяться периодом судебного рассмотрения соответствующего дела.

В случае необходимости выдачи доверенности соответствующее подразделение готовит докладную записку на имя Министра с подробным обоснованием, указанием конкретного лица и объема полномочий, которые необходимо предоставить по доверенности.

Докладная записка подписывается руководителем подразделения, а проект доверенности должен быть визирован руководителем подразделения, заместителем Министра, ответственным за деятельность данного подразделения. В случае, если по доверенности предоставляются полномочия, связанные с финансовыми обязательствами, проект дове-

¹ Об утверждении Инструкции о порядке оформления, выдачи, регистрации, учета и отмены доверенностей, выдаваемых для представления интересов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 января 2007 г. № 3.

ренности визируется также Департаментом по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий МВД России.

Правовая экспертиза доверенностей, выдаваемых для совершения действий от имени МВД России, осуществляется ДПД МВД России. В случае согласования проекта доверенности ДПД МВД России возвращает его подразделению-исполнителю с проставлением штампа «Правовая экспертиза». При наличии замечаний проект доверенности возвращается подразделению-исполнителю для доработки.

Обеспечение надлежащего исполнения договорных обязательств осуществляет подразделение, инициировавшее заключение государственного контракта. В случае возникновения необходимости осуществления претензионной работы, она осуществляется данным подразделением совместно с правовым. Претензионная работа осуществляется путем направления контрагенту претензионных писем с целью устранения нарушений договора и восстановления нарушенных прав и законных интересов. Правовое подразделение, как выше указывалось, оказывает подразделению-исполнителю консультационную помощь, а также обеспечивает защиту интересов государственного заказчика в рамках судебно-исковой работы.

Приказом МВД России от 9 января 2017 г. № 1 была утверждена Концепция правового регулирования деятельности МВД России¹, которая определила направления совершенствования договорно-правовой работы в системе МВД России:

- обеспечение соответствия ведомственных актов законодательству Российской Федерации о контрактной системе;
- дальнейшее совершенствование правового регулирования финансово-хозяйственных отношений, конкретизация полномочий тыловых, финансовых, правовых и иных подразделений;
- унификация используемых в гражданском обороте договоров, в том числе разработка типовых контрактов с единственным поставщиком, с субъектами естественных монополий;
- снижение уровня потерь, которые несет МВД России в связи с нарушением установленного законодательством порядка осуществления закупок, изданием несовершенных нормативных правовых актов;
- повышение качества правовой экспертизы проектов договоров;
- обеспечение подразделениями-инициаторами закупок эффективного контроля за надлежащим исполнением обязательств контрагентами по договору, своевременное принятие мер в связи

¹ Об утверждении Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год: приказ МВД России от 9 января 2017 г. № 1.

с ненадлежащим исполнением или неисполнением контрагентом своих обязательств, в том числе путем соблюдения досудебного порядка урегулирования споров, обеспечения эффективности претензионной работы.

6.2. Понятие и задачи судебно-исковой работы

Правовую основу организации и осуществления судебно-исковой работы в системе МВД России составляет Инструкция по организации судебно-исковой работы¹, ряд иных ведомственных актов², процессуальное законодательство Российской Федерации³.

В Инструкции по организации судебно-исковой работы определяются три ее цели, которые сводятся к обеспечению судебной защиты нарушенных прав и законных интересов Российской Федерации, МВД России, подразделений, органов и организаций системы МВД России, исполнению вступивших в силу судебных решений и предотвращению нарушений, служащих основанием привлечения МВД России, его территориальных органов, подразделений и организаций (далее – органов внутренних дел, ОВД), к участию в деле.

Однако первая цель нуждается в более широком толковании, поскольку правовые подразделения обеспечивают не только защиту интересов органов внутренних дел, но и их сотрудников, гражданских служащих и работников системы МВД России. Например, по делам, связанным с защитой чести, достоинства и деловой репутации, правовое подразделение оказывает правовую помощь сотруднику при подготовке искового заявления, а также может участвовать в судебном процессе в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора.

¹ Об утверждении Инструкции по организации судебно-исковой работы в системе МВД России: приказ МВД России от 27 декабря 2018 г. № 888;

² О повышении эффективности взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с Уполномоченным Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителем Министра юстиции Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2014 г. № 782; Об организации защиты чести, достоинства и деловой репутации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России в связи с осуществлением ими служебной деятельности, деловой репутации подразделений системы МВД России: приказ МВД России от 19 декабря 2018 г. № 850.

³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Рос. газ. 2002. № 137; Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Рос. газ. 2002. № 220; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Рос. газ. 2015. № 49.

Необходимо учитывать и фискальную цель, которая, с одной стороны, выражается в сокращении денежных требований, предъявляемых к органам внутренних дел, а, с другой стороны, – пополнении бюджета за счет предъявления требований к лицам, нарушающим права и интересы ОВД.

В рамках судебного-исковой работы происходит подготовка исковых заявлений (в т. ч. административных) в суд, возражений и ответов на исковые заявления, участие в судебном заседании в качестве стороны или иного субъекта судопроизводства.

В соответствии с Инструкцией по организации судебного-исковой работы в системе МВД России основными направлениями судебного-исковой работы являются:

- работа с исковыми заявлениями, в которых МВД России, его территориальные органы и организации выступают в качестве ответчика;
- работа по подаче искового заявления в суд от имени МВД России, его территориальных органов и организаций;
- представление интересов МВД России в Конституционном и Верховном судах Российской Федерации;
- мониторинг и обобщение судебной практики, выработка на основе этого подходов к повышению эффективности защиты интересов органов внутренних дел в судах.

Представление интересов органов внутренних дел в судах осуществляется правовым подразделением на основе поручения руководителя подразделения центрального аппарата, территориального органа или организации МВД России и выданной доверенности на судебное представительство. В случае, если рассматриваемое в суде дело затрагивает различные сферы действия законодательства и оперативно-служебной деятельности или требует специальных знаний, которыми правовое подразделение в полной мере не обладает, то к участию в представлении интересов органов внутренних дел в суде могут привлекаться иные подразделения, а также в исключительных случаях иные лица, не состоящие в трудовых отношениях с органами внутренних дел, организациями системы МВД России (при условии соблюдения требований к информации ограниченного доступа).

При определении конкретного лица, которое будет выступать в качестве судебного представителя, необходимо учитывать требования, предъявляемые законодательством. В частности, судебными представителями по делам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства, могут быть только лица, имеющие высшее юридическое образование или ученую степень по юридической специальности (ч. 1 ст. 55 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)).

На правовое подразделение возлагаются следующие задачи, подопределяемые содержанием судебно-исковой работы:

- осуществление координации судебно-исковой работы в соответствующем подразделении, территориальном органе МВД России, организации;

- непосредственное осуществление судебно-исковой работы и оказание помощи иному лицу, привлекаемому в качестве представителя интересов органов внутренних дел;

- внесение руководителю органа внутренних дел предложений по привлечению иного лица к представлению интересов органа внутренних дел в суде;

- согласование возражений, ходатайств, иных документов, представляемых в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством;

- принятие мер по взысканию судебных расходов с другой стороны в случае принятия решения суда в пользу органа внутренних дел (ст. 98 ГПК РФ, ст. 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), ст. 111 КАС РФ);

- получение у суда мотивированного постановления, если решение выносилось лишь в резолютивной части;

- учет исков и результатов судебно-исковой работы в соответствующем органе внутренних дел¹;

- предъявление в порядке регресса требований о возмещении вреда к лицам, по вине которых возникла деликтная ответственность органа внутренних дел и вынесено решение суда о взыскании ущерба с Российской Федерации, МВД России, территориального органа и организации;

- внесение руководителю ОВД предложения по дальнейшему обжалованию судебного решения;

- внесение руководителю ОВД предложений по устранению нарушений, послуживших поводом для привлечения органа внутренних дел в судебный процесс;

- внесение предложений о привлечении виновных лиц к ответственности в случае ненадлежащего исполнения обязанностей по представлению интересов ОВД, в том числе в случае злоупотребления полномочиями, предоставленными по доверенности;

- контроль за исполнением вступивших в силу судебных решений;

- контроль за осуществлением судебно-исковой работой подчиненными подразделениями, органами и организациями.

¹ Вопросы организации информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 25 августа 2017 г. № 680.

6.3. Основные этапы судебной и судебной работы

Защита прав и законных интересов органов внутренних дел возможна на досудебной стадии в претензионном порядке, в рамках самого судебного рассмотрения и разрешения дел и на стадии исполнения судебных решений.

Остановимся вначале на судебном этапе защиты интересов. На данном этапе орган внутренних дел может выступать в качестве ответчика, истца либо иного лица, участвующего в деле (чаще всего – третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора).

Участие в судебном процессе в качестве ответчика. Деятельность органов внутренних дел неизбежно связана с необходимостью ограничения прав и свобод граждан и организаций, что является основанием для обжалования соответствующих действий и предъявления требований о возмещении имущественного и морального вреда. Так, в первом полугодии 2020 г. к органам, организациям и подразделениям системы МВД России предъявлено 11 587 исковых заявлений, жалоб на общую сумму 27 млрд 419,5 млн руб.¹

Основные категории исков:

- об обжаловании действий (бездействия) органов внутренних дел и их должностных лиц и о возмещении вреда, причиненного такими действиями (бездействием). Данные иски составляют треть всех предъявляемых к ОВД исковых заявлений, при этом заявленная сумма составляет 90 % от общей суммы требований;
- иски по делам миграции;
- иски об оспаривании приказа (решения), связанного с прохождением службы в органах внутренних дел;
- иски, связанные с исполнением договорных обязательств.

При получении судебной повестки, копии искового заявления руководитель ОВД поручает представление интересов органа внутренних дел правовому подразделению или иному привлекаемому в качестве представителя лицу. До рассмотрения судом иска по существу руководитель ОВД должен принять все возможные меры по урегулированию спора и устранению нарушений, послуживших основанием подачи иск к органу внутренних дел.

¹ Основные результаты судебной и судебной работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации в первом полугодии 2020 года [Электронный ресурс]. Доступ из информационно-справочного портала «СОДПП ИСОД МВД России».

Представитель осуществляет ряд мероприятий, связанных с обеспечением представления интересов ОВД в суде:

- вносит сведения о предъявленном к органу внутренних дел иске в модуль «Иск» сервиса обеспечения деятельности правовых подразделений;

- уточняет дату и время проведения судебного заседания;

- изучает исковое заявление, иные материалы, прилагаемые к нему, устанавливает предмет и основания иска;

- изучает законодательство и судебную практику по вопросам, относящимся к предмету иска;

- осуществляет сбор необходимых доказательств;

- готовит мотивированное возражение (отзыв) на исковое заявление, необходимые ходатайства;

- непосредственно участвует в судебном заседании.

При подготовке возражения (отзыва) на иск и письменных ходатайств должны быть соблюдены требования процессуального законодательства об их содержании и сроках заявления в суд. Так, ст. 131 АПК РФ обязывает ответчика направлять в арбитражный суд и лицам, участвующим в деле, письменный отзыв на исковое заявление, в котором необходимо отразить возражения относительно предъявляемых требований по каждому указанному в исковом заявлении доводу. В отзыве на исковое заявление должны указываться: наименование и адрес истца (если истцом является гражданин указывается его место жительства); наименование и адрес ответчика; возражения по каждому доводу, касающемуся исковых требований со ссылкой на нормы права и имеющиеся доказательства; сведения о принятых ответчиком мерах по примирению с истцом, если такие меры предпринимались, мнение о возможности такого примирения; перечень прилагаемых к отзыву документов.

В отзыве должны быть указаны номера телефонов, факсов, адреса электронной почты и иные сведения, необходимые для правильного и своевременного рассмотрения дела. В отзыве также могут содержаться ходатайства об истребовании доказательств, если данные доказательства не могут быть получены органом внутренних дел самостоятельно.

В отличие от АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ не содержат правовых норм, предъявляющих требования к содержанию возражений на иск, однако закрепляют общие процессуальные права ответчика по даче объяснений и представлению доказательств (ст. 35 ГПК РФ, ст. 45 КАС РФ).

Возражение (отзыв) на иск является важным процессуальным средством не только отстаивания интересов органа внутренних дел,

но и обеспечения конституционных принципов равноправия, объективности и справедливости судебного процесса.

При формировании правовой позиции по делу и подготовки возражения (отзыва) на иск представитель ОВД может направить запрос о предоставлении дополнительных материалов в соответствующие органы, подразделения, организации МВД России, которые должны их предоставить в течение 5 рабочих дней, если иной срок не указан в запросе.

В АПК РФ не определяется конкретный срок, в течение которого должен быть представлен отзыв на иск и прилагаемые к нему документы, однако содержится условие, что он должен быть направлен в срок, позволяющий ознакомиться с ним до начала судебного заседания. Кроме того, срок представления отзыва может быть указан в определении арбитражного суда о принятии искового заявления к производству (ч. 3 ст. 131 АПК РФ). Отзыв на иск и прилагаемые документы направляются заказным письмом с уведомлением лицам, участвующим в деле, а также в арбитражный суд.

Возражение (отзыв) на иск подписывается либо самим представителем ОВД, либо соответствующим руководителем ОВД.

При установлении обоснованности заявленных исковых требований орган внутренних дел, выступающий в качестве ответчика, может принять решение о признании иска или заключении мирового соглашения. В этом случае представитель ОВД готовит докладную записку, в которой отражает все обстоятельства и основания для признания иска или заключения мирового соглашения. К докладной записке прилагается проект мирового соглашения. Докладная записка и проект мирового соглашения согласовываются со всеми заинтересованными подразделениями и представляются руководителю соответствующего органа для принятия итогового решения.

В случае подачи иска против Российской Федерации вопрос о заключении мирового соглашения инициируется перед руководством МВД России по согласованию с головным правовым подразделением (ДПД МВД России).

Признание иска и заключение мирового соглашения относятся к числу специальных полномочий представителя, которые должны быть оговорены в доверенности (ст. 54 ГПК РФ, ст. 62 АПК РФ, ст. 56 КАС РФ).

Признание иска ответчиком является основанием для удовлетворения требований истца, а заключение сторонами мирового соглашения и утверждение его судом – основанием для прекращения производства по делу. Заключаемое сторонами мировое соглашение должно соответствовать законодательству, не нарушать прав

и законных интересов самих сторон и иных лиц. В нем должны быть распределены судебные расходы между сторонами.

В случае поступления в орган внутренних дел апелляционных, кассационных или надзорных жалоб алгоритм действий аналогичен тем, который описан выше при предъявлении иска к ОВД в суд первой инстанции.

Участие в судебном процессе в качестве истца.

Основанием для предъявления иска является выявленный факт нарушения прав и законных интересов органов внутренних дел, подразделений и организаций МВД России.

За первое полугодие 2020 г. от имени органов, организаций, подразделений МВД России к третьим лицам предъявлено 3 675 исков на сумму 1,2 млрд руб.

Основными категориями исков являются:

- иски об исполнении договорных обязательств, в том числе взыскание штрафов и пени;
- иски по регрессным требованиям к сотрудникам о возмещении ущерба;
- иски по жилищным спорам;
- иски о защите чести, достоинства и деловой репутации сотрудников ОВД.

Решение о судебной защите нарушенных прав принимает руководитель соответствующего органа, подразделения, организации, который поручает представление интересов ОВД правовому подразделению или иному лицу.

Представитель совершает следующие действия:

- вносит сведения о предъявленном органом внутренних дел иске в модуль «Иск» сервиса обеспечения деятельности правовых подразделений;
- изучает имеющиеся материалы для определения возможности подачи искового заявления;
- изучает законодательство и материалы судебной практики по вопросам, относящимся к сути исковых требований;
- осуществляет сбор необходимых доказательств;
- на основании изученных материалов вносит руководителю ОВД предложение о подаче искового заявления;
- осуществляет подготовку и направление искового заявления в суд в установленном законодательством процессуальном порядке;
- участвует в судебных заседаниях.

Иск имеет материально-процессуальную природу и представляет собой, с одной стороны, материальное требование истца к ответчику об устранении нарушения права, возмещении вреда

и пр., а, с другой стороны, – процессуальное требование истца к суду о защите его нарушенных прав и законных интересов.

Основными элементами иска являются его предмет (суть заявленных требований) и основания (обстоятельства, подтверждающие обоснованность заявляемых требований). В процессе судебного разбирательства допускается уточнение и даже изменение каждого из элементов иска по отдельности, однако одновременное изменение предмета и основания иска в ходе судебного разбирательства невозможно (ст. 39 ГПК РФ, ст. 49 АПК РФ, ст. 46 КАС РФ).

При подаче искового заявления важное значение имеет соблюдение установленных процессуальным законодательством правил о подведомственности и подсудности дел. Подведомственность позволяет осуществить распределение компетенции между различными ветвями судебной системы (судами общей юрисдикции, арбитражными судами, Конституционным судом Российской Федерации). Подсудность позволяет определить конкретный суд в рамках определенной подведомственности. Чаще всего в основе подсудности лежит характер рассматриваемого дела (родовая подсудность), территориальный принцип – место нахождения ответчика или истца (территориальная подсудность). Также возможна подсудность по соглашению сторон (договорная подсудность) и исключительная подсудность, предусматривающие специальные правила.

В соответствии с правилами подведомственности арбитражные суды рассматривают и разрешают дела по экономическим спорам и иные дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности (ч. 1 ст. 27 АПК РФ). Иные категории гражданских дел в порядке, установленном ГПК РФ и КАС РФ, относятся к подведомственности судов общей юрисдикции.

Общим правилом территориальной подсудности является предъявление иска по месту нахождения ответчика (ст. 28 ГПК РФ, ст. 35 АПК РФ, ст. 22 КАС РФ).

При подаче искового заявления должны быть соблюдены требования к его содержанию (ст. 131 ГПК РФ, ст. 125 АПК РФ, ст. 124–125 КАС РФ).

Так, например, административное исковое заявление должно содержать (ст. 125 КАС РФ):

- наименование суда, в который подается заявление;
- наименование и адрес административного истца, сведения о его государственной регистрации (для юридических лиц), сведения о судебном представителе (ФИО, почтовый адрес, сведения о высшем юридическом образовании), номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного истца, его представителя;

– наименование административного ответчика, сведения о его государственной регистрации (для юридических лиц), адрес (место жительства), номера телефонов, факсов, адрес электронной почты (если известны);

– сведения о том, какие права и законные интересы административного истца нарушены;

– содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, на которых истец основывает свои требования;

– сведения о соблюдении досудебного порядка урегулирования спора, если данный порядок установлен федеральным законом;

– сведения о предпринятых стороной (сторонами) действиях, направленных на примирение, если такие действия предпринимались;

– сведения о подаче жалобы в порядке подчиненности и результатах ее рассмотрения при условии, что такая жалоба подавалась;

– иные сведения в случаях, если их указание предусмотрено положениями настоящего Кодекса, определяющими особенности производства по отдельным категориям административных дел;

– перечень прилагаемых к административному исковому заявлению документов.

Схожие требования содержит ГПК РФ (ст. 131) и АПК РФ (ст. 125), предусматривая, кроме того, необходимость указания в исковом заявлении также цены иска и расчета взыскиваемой суммы.

К исковому заявлению прилагаются необходимые документы, которые обосновывают требования истца. Копии искового заявления и прилагаемых к нему документов должны быть направлены лицам, участвующим в деле, до представления заявления в суд. Однако в рамках административного судопроизводства допускается представлений копий искового заявления и документов непосредственно в суд (п. 1 ч. 1 ст. 126 КАС РФ).

При наличии законных оснований органом внутренних дел может быть принято решение об отказе от иска или заключения мирового соглашения с ответчиком. Порядок принятия данного решения аналогичен тому, который предусмотрен при признании иска и был рассмотрен ранее.

Процессуальные права представителя в ходе участия в судебных заседаниях определены ст. 35, 54 ГПК РФ, ст. 41, 62 АПК РФ, ст. 45, 56 КАС РФ. В частности, к ним относятся право знакомиться с материалами дела, заявлять отводы, ходатайства, представлять доказательства, задавать вопросы участникам судебного процесса, давать в устной и письменной форме объяснения суду, возражать против доводов и ходатайств других лиц, получать копии судебных постановлений и пр.

Участие в судебном процессе в качестве иных лиц, участвующих в деле.

Органы внутренних дел могут участвовать в судебном процессе в качестве:

- третьего лица, заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора;
- третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора;
- заинтересованного лица по делам, рассматриваемым в порядке особого производства.

Третьи лица представляют собой процессуальных участников, которые вступают в уже начатый судебный процесс (т. е. после возбуждения дела на основе принятого судом искового заявления).

Третьи лица, заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора, приобретают статус истца.

Третьи лица, не заявляющие самостоятельного требования относительно предмета спора, вступают в процесс на стороне истца или ответчика (поскольку решение по делу может повлиять на их права и обязанности). На них распространяется правовой статус соответствующей стороны судебного процесса. Однако они не могут изменять предмет и основание иска, уменьшать или увеличивать размер исковых требований. Тем не менее мировое соглашение может быть заключено с участием третьего лица, не заявляющего самостоятельного требования относительно предмета спора (ч. 1 ст. 43 ГПК РФ).

С момента вступления в судебный процесс третьих лиц дело рассматривается с самого начала.

Органы внутренних дел, как уже упоминалось ранее, могут выступать в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора по делам, связанным с защитой чести, достоинства и деловой репутации сотрудников органов внутренних дел. В этом случае они выступают на стороне истца.

Исполнение судебных актов.

В случае поступления в органы внутренних дел исполнительного документа его исполнение осуществляется после согласования с правовым подразделением, которое проверяет наличие оснований, препятствующих исполнению судебного решения.

Учет и исполнение исполнительных документов осуществляется кадровым, тыловым, финансовым или иным подразделением (по компетенции). Сведения об исполнении исполнительного документа поступают в правовое подразделение в течение 10 дней

с момента исполнения, а по судебным актам, которые требуют немедленного исполнения – незамедлительно.

Если судом удовлетворены иски о возмещении вреда, финансовое подразделение обязано в течение 10 дней с момента его исполнения направить в правовое подразделение заверенные платежные документы для принятия решения о предъявлении требований о возмещении вреда с виновных лиц в порядке регресса.

Если орган внутренних дел принимал участие в судебном процессе в качестве истца, правовое подразделение уведомляет финансовое подразделение о поступлении исполнительного листа о взыскании денежных средств для осуществления бюджетного учета. Также правовое подразделение инициирует исполнительное производство по исполнительным документам и осуществляет взаимодействие с органами исполнения судебных решений.

Особенности организации работы по делам об оспаривании нормативных правовых актов в Конституционном и Верховном Судах Российской Федерации.

В делах об оспаривании законов в Конституционном Суде Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в Верховном Суде Российской Федерации принимает участие ДПД МВД России и подразделение-соисполнитель. Соисполнитель готовит и направляет в ДПД МВД России информацию о фактической и юридической стороне дела, а также предложения по существу обращения в течение первой половины срока, отведенного на исполнение. Подразделение-соисполнитель определяет правильность правоприменения, принимает необходимые меры по восстановлению нарушенных прав заявителя, о чем незамедлительно уведомляет ДПД МВД России.

В случае если соисполнителем будут установлены обстоятельства, свидетельствующие об обоснованности заявленных требований, соисполнитель самостоятельно или по поручению ДПД МВД России принимает меры по внесению изменений в оспариваемый нормативный акт или признанию его утратившим силу. В случае наличия разногласий между ДПД МВД России и соисполнителем соответствующее решение принимается статс-секретарем – заместителем Министра внутренних дел Российской Федерации.

Проекта ответа МВД России, разработанный по результатам рассмотрения обращения, согласовывается ДПД МВД России с полномочным представителем Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации и Верховном Суде Российской Федерации в порядке и сроки, которые установлены Правительством Российской Федерации.

В заседаниях Конституционного суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации принимает участие представитель ДПД МВД России. Представитель соисполнителя также может принимать участие в судебном заседании при соблюдении следующих условий: в Конституционном суде Российской Федерации представителем соисполнителя может являться руководитель не ниже заместителя руководителя (начальника) подразделения центрального аппарата, органа, организации, подразделения, отвечающего за соответствующее направление деятельности, в Верховном суде Российской Федерации – руководитель структурного подразделения, к направлению деятельности которого относится оспариваемый нормативный акт.

В случае получения персонального запроса по обращению подразделения центрального аппарата, орган, организация, подразделение незамедлительно уведомляет об этом ДПД МВД России с направлением копий поступивших материалов. Проект ответа на запрос также подлежит согласованию с ДПД МВД России.

ДПД МВД России размещает решения Конституционного суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации по делам об оспаривании нормативных правовых актов, касающихся деятельности ОВД, на портале правового информирования сервиса обеспечения деятельности правовых подразделений.

Особенности работы по делам об обжаловании судебных решений в Верховном Суде Российской Федерации.

При подаче в Верховный суд Российской Федерации жалобы орган внутренних дел принимает меры по приостановлению исполнения судебного решения, в том числе путем обязательного указания в подаваемой жалобе ходатайства о таком приостановлении.

В день направления жалобы в Верховный суд Российской Федерации орган внутренних дел направляет все документы по обращению в ДПД МВД России, одновременно направляется доверенность на сотрудника ДПД МВД России для представления интересов органа внутренних дел в Верховном суде Российской Федерации.

Орган внутренних дел обязан осуществлять мониторинг дел в сети Интернет в целях выявления назначенных к рассмотрению дел, затрагивающих их интересы.

В случае назначения к рассмотрению дела в Верховном суде Российской Федерации орган внутренних дел в течении пяти дней с момента получения данной информации должен направить в ДПД МВД России определение Верховного суда Российской Федерации о назначении к рассмотрению дела и направить оригинал доверенности на представление интересов при ее отсутствии.

Представление интересов органов и организаций МВД России в Верховном Суде Российской Федерации осуществляется ДПД МВД России, при необходимости от самого органа внутренних дел в судебных заседаниях может принимать участие руководитель ОВД или руководитель правового подразделения, которые должны прибыть за один день до даты судебного заседания в ДПД МВД России для выработки консолидированной правовой позиции по делу.

Представителю при представлении интересов МВД России, органа, организации, подразделения при себе необходимо иметь:

- документы, удостоверяющие его статус и полномочия (паспорт, служебное удостоверение, доверенность);
- по делам, связанным с государственной тайной (справку о соответствующей форме допуска и предписание на выполнение задания);
- по административным делам (диплом о высшем юридическом образовании).

В доверенности должно быть специально оговорено полномочие представления интересов ОВД в Верховном суде Российской Федерации.

Если в ходе рассмотрения дела будут выявлены нарушения законодательства, допущенные сотрудниками ОВД, ДПД МВД России направляет в орган внутренних дел:

- предложения о выработке мер по устранению и предупреждению нарушений, повлекших удовлетворение в Верховном Суде Российской Федерации требований к МВД России, органу, организации, подразделению;
- информацию о нарушениях в целях недопущения их повторения в дальнейшей работе;
- предложение о необходимости проведения служебной проверки в целях выяснения и устранения причин и условий, способствовавших допущенным нарушениям, принятия мер дисциплинарного и материального характера к виновным лицам.

Также ДПД МВД России представляет руководству министерства предложения по рассмотрению сложившейся правоприменительной практики; по принятию мер устранения причин и условий, способствовавших допущенным нарушениям, выявленным в ходе рассмотрения дела в Верховном Суде Российской Федерации; по заслушиванию соответствующего руководителя органа внутренних дел.

Ключевые понятия: договорная работа; контрактная система; государственный контракт; существенные условия договора; государственный заказчик; поставщик; судебнo-исковая работа; исковое заявление; возражение (отзыв) на иск; третье лицо, не заявляющее

самостоятельных требований относительно предмета спора; судебный представитель.

Контрольные вопросы:

1. В каких договорах органы внутренних дел могут являться стороной?
2. В чем особенности заключения договоров органами внутренних дел?
3. Какие этапы включает в себя договорно-правовая работа в системе МВД России?
4. Назовите основные направления судебно-исковой работы в системе МВД России?
5. Какую процессуальную роль органы внутренних дел могут иметь в судебном процессе?
6. В чем основные различия между гражданским и арбитражным процессом?

Список литературы:

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Рос. газ. 2002. № 137.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Рос. газ. 2002. № 220.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Рос. газ. 2015. № 49.
4. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Рос. газ. 2013. № 80.
5. Об утверждении Инструкции по организации судебно-исковой работы в системе МВД России: приказ МВД России от 27 декабря 2018 г. № 888.
6. Правовая работа в системе МВД России: сборник правовых актов и методических документов / под ред. А. Г. Авдейко; сост. А. В. Дюков, В. Б. Гайдов, И. С. Иванов, С. П. Хома, Д. А. Глебов. Москва: ДПД МВД России, 2012.
7. Методическое пособие юрисконсульта территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне / под общ. ред. А. Г. Авдейко. Москва, 2018.

ГЛАВА 7. ОРГАНИЗАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ РАБОТА

7.1. Основные направления информационно-правовой деятельности.

7.2. Мониторинг правоприменения.

7.3. Систематизированный учет правовых актов.

7.4. Правовая пропаганда и консультирование.

7.5. Организационно-правовая работа.

7.1. Основные направления информационно-правовой деятельности

В современных условиях интенсификации правового регулирования, и как следствие, роста количества нормативных правовых актов, обеспечение доступа к актуальной правовой информации является необходимым условием формирования и совершенствования правового сознания и правовой культуры, укрепления законности и правопорядка, организации правовой работы в любом органе публичной власти, организации и учреждении.

Высокая динамика изменения законодательства делают неэффективными традиционные средства передачи правовой информации посредством печатных изданий. На смену им приходят современные информационные технологии. Так, наряду с традиционными источниками опубликования нормативных правовых актов (Собрание законодательства Российской Федерации, Российская газета, Парламентская газета) используется официальный портал правовой информации www.pravo.gov.ru.

Наставление по организации правовой работы целью информационно-правовой деятельности называет доведение содержания и разъяснения требований нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел.

В качестве основных направлений информационно-правовой деятельности выступают:

- ведение систематизированного учета нормативных правовых актов;
- правовая пропаганда;
- юридическое консультирование.

Организация информационно-правовой деятельности осуществляется руководителем органа, организации, подразделения МВД России и правовыми подразделениями.

Руководитель органа внутренних дел (организации, подразделения) определяет порядок осуществления информационно-правовой деятельности в органе внутренних дел, обеспечивает создание и функционирование автоматизированных информационно-правовых систем, охватывающих правовые акты, издаваемые данным органом, устанавливает порядок доступа иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан к фонду правовых актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел.

На правовое подразделение возлагаются следующие обязанности по данному направлению правовой работы:

- вести систематизированный учет нормативных правовых актов;
- доводить требования нормативных правовых актов до сотрудников органов внутренних дел;
- осуществлять доступ сотрудников органов внутренних дел, иных органов публичной власти, граждан и организаций к фонду правовых актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел;
- участвовать в правовой пропаганде;
- осуществлять в установленном порядке консультирование, в том числе оказывать бесплатную юридическую помощь гражданам;
- осуществлять общее методическое руководство информационно-правовой деятельностью в органе внутренних дел (организации, подразделении).

В настоящее время в системе МВД России сформирована целая экосистема информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел, призванная удовлетворять потребности в доступе к актуальной правовой информации.

В соответствии с приказом МВД России от 23 декабря 2016 г. № 888 с 1 марта 2017 г. (далее – приказ МВД России № 888) введен в эксплуатацию Сервис обеспечения деятельности правовых подразделений (далее – СОДПП) в составе единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (далее – ИСОД МВД России).

СОДПП создан в целях автоматизации деятельности по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию отношений в сфере внутренних дел и призван обеспечить единое информационное пространство правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Указанным приказом определены следующие функции СОДПП:

1. Сбор, обработка, обобщение, хранение и анализ информации, не содержащей государственной тайны, по совершенствованию нор-

мативно-правового регулирования в сфере внутренних дел и практике применения законодательства Российской Федерации, регламентирующего деятельность органов внутренних дел Российской Федерации.

2. Организационно-методическое сопровождение проведения мониторинга правоприменения в подразделениях системы МВД России.

3. Информационно-правовое обеспечение деятельности сотрудников при подготовке проектов нормативных правовых актов и правовых актов.

4. Учет судебных решений и иных судебных документов по искам, в которых МВД России является истцом или ответчиком.

5. Информационно-аналитическое обеспечение судебно-исковой работы подразделений органов внутренних дел Российской Федерации.

6. Предоставление доступа сотрудников к информации правового назначения, в том числе нормативным правовым актам, имеющим пометку «Для служебного пользования».

7. Проведение сравнительного анализа положений нормативных правовых актов на предмет их соответствия законодательству Российской Федерации.

8. Автоматизация процесса проведения правовой экспертизы и антикоррупционной экспертизы.

Для обеспечения реализации данных функций СОДПП включает в себя следующие модули:

1. Модуль «Мониторинг» аккумулирует в себе информацию о состоянии нормативно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел, правоприменительной практики в данной области в целях определения их эффективности и направлениях возможного совершенствования. Данный модуль позволяет оперативно сигнализировать о выявленных на практике проблемах правового регулирования деятельности органов внутренних дел, формировать конкретные предложения по совершенствованию законодательства и ведомственных правовых актов, затрагивающих сферу деятельности ОВД. В данном модуле содержатся также результаты диссертационных исследований, выполненных в образовательных организациях системы МВД России, в которых сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования сферы внутренних дел. Это позволяет осуществлять коммуникацию с автором научной работы и включать его в рабочую группу по разработке проектов нормативных правовых актов.

Ежегодно в данный модуль вносится порядка 1 500 предложений¹.

2. Модуль «Иск» аккумулирует сведения об исковых заявлениях, относящихся к МВД России, и результатах их рассмотрения судами. Данная информация позволяет проследить динамику судебно-исковой работы, определить эффективность судебной защиты имущественных интересов органов внутренних дел.

3. Модуль «Правовая экспертиза» призван облегчить работу юрисконсульта по проведению экспертизы проектов правовых актов на соответствие установленным нормам и правилам юридической техники. Данный модуль сокращает трудозатраты экспертов по обработке большого массива правовой информации. Система в автоматизированном режиме позволяет осуществлять проверку текста правового акта на предмет соблюдения технико-юридических требований (правильность оформления структурных элементов, сносок, реквизитов, наименований органов и организаций и пр.). Кроме того, система позволяет сопоставлять текст правового акта, выявлять дублирующие, коллидирующие с иными правовыми актами положения.

4. Модуль «Антикоррупционная экспертиза» позволяет выявлять в проверяемых проектах документов признаки коррупционности посредством использования специализированных наборов правил и формализованных критериев поиска. Поиск в тексте формулировок, обладающих признаками коррупционности, осуществляется в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 26 февраля 2010 г. № 96. Учитывая, что содержащиеся в данной методике коррупциогенные факторы носят оценочный характер, система позволяет самому эксперту принимать решение, является ли выявленный системой фрагмент текста коррупциогенным².

5. Модуль «Конструктор НПА» позволяет сформировать проект правового акта с учетом заложенных в систему шаблонов и образцов. Автоматизированная система позволяет корректировать текст правового акта с учетом правил юридической техники. В системе имеется алгоритм сравнения текста, вносящего измене-

¹ Методическое пособие юрисконсульта территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районной уровне / под общ. ред. А. Г. Авдейко. Москва: ДПД МВД России, 2018. С. 84.

² Там же. С. 83.

ния в нормативные правовые акты, с текстом исходных правовых норм, который позволяет автоматически формулировать соответствующие изменения.

6. Модуль «НПА-З» позволяет осуществлять работу с нормативными правовыми актами ограниченного доступа, не содержащими сведения, составляющие государственную тайну. Использование данного модуля предполагается после сертификации СОДПП и аттестации ИСОД МВД России по требованиям безопасности информации.

7. Портал правового информирования преследует цель доведения актуальной правовой информации, справочных, аналитических материалов, методических рекомендаций по различным направлениям правовой работы. Так, в подразделе «Правовые ресурсы» данного портала размещаются рекомендации по профилактике новой коронавирусной инфекции, новости законодательства, обобщения практики высших судебных инстанций, методические пособия и результаты правовой работы в МВД России по временным периодам и пр.

Доступ к актуальной правовой информации обеспечивается также через справочно-правовые системы. Помимо универсальных систем «Консультант Плюс», «Кодекс», «Гарант», в органах внутренних дел функционируют специализированные территориально распределенные автоматизированные системы «Юрист» (СТРАС «Юрист») и «Юрист-Регион» (СТРАС «Юрист-Регион»). СТРАС «Юрист» включает в себя базу нормативных правовых актов МВД России, международных договоров и соглашений МВД России, судебную практику и материалы юридических консультаций. СТРАС «Юрист-Регион» обеспечивает формирование каждым территориальным органом МВД России на региональном уровне, управлениями МВД на транспорте по федеральным округам, образовательными организациями МВД России собственной базы правовых актов.

Инструкции по эксплуатации СТРАС «Юрист» и СТРАС «Юрист-Регион» утверждены приказом МВД России «Вопросы организации информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» от 25 августа 2017 г. № 680 (далее – приказ МВД России № 680).

Сегодня в условиях формирования информационного общества все чаще ведутся споры о перспективах внедрения технологии искусственного интеллекта в правовую сферу. Более того, высказы-

ваются суждения об отмирании профессии юриста¹. Очевидно, что современные информационные технологии не способны полностью заменить собой людей, поскольку юридическая квалификация – сложный творческий интеллектуальный процесс, воспроизводить который может только человек. Информационные технологии призваны облегчить работу сотрудников правовых подразделений, минимизировать трудозатраты на техническую обработку информации так, чтобы у них было больше времени на существенную аналитическую работу с правовым материалом.

7.2. Мониторинг правоприменения

В соответствии с Наставлением по организации правовой работы мониторинг правоприменения относится к нормотворческой, а не к информационно-правовой деятельности. Однако он преследует информационную цель, сигнализирует о выявленных недостатках в правовом регулировании и поэтому может рассматриваться и в рамках анализируемого направления правовой работы.

Правовую основу мониторинга в Российской Федерации составляют указ Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» от 20 мая 2011 г. № 657, постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» от 19 августа 2011 г. № 694. Мониторинг в системе МВД России осуществляется в соответствии с приказом МВД России № 680. Следует отметить, что еще до принятия указанных нормативных правовых актов в МВД России работа по мониторингу приобрела системный характер. МВД России явилось первым федеральным органом исполнительной власти, который внедрил автоматизированную систему анализа правоприменительной практики во все свои подразделения.

В системе МВД России различают текущий и оперативный мониторинг.

Текущий мониторинг в свою очередь подразделяется на плановый, инициативный и точечный.

Разновидностями планового мониторинга являются мониторинг Российской Федерации, мониторинг МВД России.

¹ Герман Греф посоветовал юристам «забыть профессию». URL: <https://www.rbc.ru/business/23/07/2017/5974b7a69a79477896b6708d> (дата обращения: 12.11.2020)

Ежегодный план мониторинга Российской Федерации разрабатывается Минюстом Российской Федерации и утверждается Правительством Российской Федерации до 1 сентября.

В плане мониторинга Российской Федерации отражаются:

- а) отрасль (подотрасль) законодательства либо группа нормативных правовых актов, мониторинг которых планируется осуществить;
- б) наименования федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, участвующих в мониторинге;
- в) сроки осуществления мониторинга;
- г) иные данные.

План мониторинга МВД России охватывает группы правоотношений, регулируемых ведомственными нормативными правовыми актами.

План мониторинга в МВД России формируется с учетом пунктов плана мониторинга в Российской Федерации на соответствующий год, а также предложений, поступивших от подразделений системы МВД России, и представляется на утверждение Министру внутренних дел Российской Федерации в соответствии с инструкцией по организации планирования в органах внутренних дел.

В рамках планового мониторинга не учитываются предложения, касающиеся группы правоотношений, которые уже входили в федеральный и ведомственный планы мониторинга в предыдущие годы, а также те, которые не относятся к компетенции органов внутренних дел.

Результатом выполнения планового мониторинга является доклад. Доклад о результатах выполнении плана мониторинга Российской Федерации МВД России представляет в Минюст России.

Минюст России на основании поступивших докладов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации готовит проект доклада Президенту Российской Федерации и предложения в план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

Разработанный Минюстом России проект доклада вносится в Правительство Российской Федерации до 1 августа. Правительство Российской Федерации представляет Президенту Российской Федерации доклад о результатах мониторинга до 1 сентября.

По итогам рассмотрения доклада Президент Российской Федерации может дать поручения государственным органам и организациям о разработке проектов законов и иных нормативных правовых актов и реализации предложений, указанных в докладе. Доклад о результатах мониторинга публикуется в средствах массо-

вой информации и размещается на официальных сайтах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Минюста России.

Доклад о результатах мониторинга правоприменения в МВД России представляется Министру внутренних дел Российской Федерации не позднее 20 октября года, следующего за планируемым. После рассмотрения Министром доклад размещается в десятидневный срок на официальном сайте МВД России, а также в модуле «Портал правового информирования» СОДПП.

Инициативный мониторинг правоприменения проводится на регулярной основе по всему массиву нормативных правовых актов, регламентирующих сферу внутренних дел (за исключением правоотношений, предусмотренных планами мониторинга в Российской Федерации и в МВД России).

Результаты инициативного мониторинга правоприменения, включающие в себя данные правоприменительной практики, анализ выявленных проблем и предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих сферу внутренних дел, подлежат внесению в модуль «Мониторинг» в течение всего года. Однако следует учитывать, что ДПД МВД России завершает работу по анализу внесенных предложений до 30 сентября. Предложения, которые вносятся в модуль после указанной даты, подлежат рассмотрению в следующем году.

Если предложения были поддержаны, они включаются в проект Плана МВД России по сопровождению и разработке проектов федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, ведомственных и межведомственных актов, а также участию в подготовке к подписанию международных правовых актов.

Точечный мониторинг правоприменения проводится по поручению Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Минюста России, Министра внутренних дел Российской Федерации, заместителей Министра внутренних дел Российской Федерации, а также по запросам руководителей (начальников) подразделений центрального аппарата МВД России в рамках сбора и оценки информации о практике применения конкретного нормативного правового акта (его части), регулирующего сферу внутренних дел, либо группы правоотношений в сфере внутренних дел.

Оперативный мониторинг правоприменения осуществляется в течение первого года действия нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих сферу внутренних дел.

Предложения по совершенствованию правового регулирования сферы внутренних дел вносятся в федеральный и территориальный сегмент модуля «Мониторинг» СОДПП.

Субъектами мониторинга федерального сегмента являются подразделения центрального аппарата МВД России, Экспертно-криминалистический центр, Главный центр административно-хозяйственного и транспортного обеспечения, Центральная медико-санитарная часть, Научно-производственное объединение «Специальная техника и связь», Центр метрологического обеспечения, территориальные органы МВД России на межрегиональном уровне (за исключением линейных управлений МВД России на транспорте).

Субъектами мониторинга территориального сегмента являются территориальные органы МВД России, на окружном, межрегиональном (за исключением оперативных бюро МВД России и центров специального назначения МВД России), региональном и районном уровнях, образовательные (за исключением суворовских военных училищ и кадетских корпусов) и научные организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России.

Ответственными за проведение мониторинга правоприменения в системе МВД России являются правовые подразделения органов внутренних дел Российской Федерации.

7.3. Систематизированный учет правовых актов

В условиях огромного массива нормативных правовых актов важной задачей является обеспечение максимально оперативного доступа к необходимой правовой информации. Эту задачу решает систематизированный учет нормативных правовых актов.

Учет традиционно рассматривается в качестве одной из форм систематизации нормативных правовых актов. Однако в отличие от иных форм (в первую очередь консолидации и кодификации), он носит главным образом технический характер, связан с каталогизацией правовой информации и не оказывает никакого влияния на форму и содержание нормативных правовых актов.

Систематизированный учет нормативных правовых актов в системе МВД России осуществляется в соответствии с положением, утвержденным приказом МВД России № 680.

Систематизированный учет включает в себя индексирование, заполнение учетных карточек, поддержание правовых актов в контрольном состоянии на бумажных носителях и (или) в форме электронных документов (с помощью автоматизированных банков

данных) для обеспечения оперативности, удобства поиска, режима секретности, получения своевременной и достоверной правовой информации.

Обязанность по осуществлению систематизированного учета нормативных правовых актов возлагается на ДПД МВД России, правовые подразделения, юрисконсульты и специально назначенных сотрудников территориальных органов, организаций МВД России.

Систематизированный учет ведомственных и межведомственных актов, правовых актов подразделений территориальных органов МВД России осуществляется на бумажных носителях, а также в электронном виде с помощью использования автоматизированных систем СТРАС «Юрист» и СТРАС «Юрист-Регион». При этом, если правовые акты содержатся в данных автоматизированных системах, их бумажный учет не требуется. Исключение составляют только правовые акты, содержащие государственную тайну и информацию ограниченного распространения.

Систематизированный учет законодательных и подзаконных актов осуществляется в виде поддержания их в контрольном состоянии посредством использования справочных правовых систем общего пользования (КонсультантПлюс, Гарант и др.).

Объектом систематизированного учета являются законы и подзаконные нормативные правовые акты, затрагивающие сферу внутренних дел, а также правовые акты, издаваемые подразделениями системы МВД России и поступившие в них.

Не подлежат систематизированному учету:

- приказы, имеющие индивидуально-определенный характер, в том числе приказы по личному составу в системе МВД России о назначении, перемещении или освобождении от должности, награждении, присвоении званий, премировании, назначении пенсии, предоставлении льгот конкретным лицам, привлечении к дисциплинарной ответственности;

- правовые акты однократного действия, в том числе акты о созыве конференций, проведении совещаний, культурно-массовых мероприятий, об организации и проведении профилактических мероприятий краткосрочного характера;

- правовые акты, издаваемые территориальными органами МВД России на районном уровне, филиалами образовательных, научных организаций системы МВД России, не содержащие сведений, составляющих государственную тайну, а также служебную информацию ограниченного распространения;

- иные источники, не содержащие сведений нормативно-правового характера: рекомендации, методические указания, сборники,

журналы, учебники, пособия, юридическая литература по правовым вопросам, информационно-справочные материалы.

Издаваемые в системе МВД России и поступающие в органы внутренних дел правовые акты регистрируются подразделениями делопроизводства и режима. После регистрации экземпляр правового акта или его копия в трехдневный срок передается правовому подразделению для осуществления его систематизированного учета.

Правовое подразделение присваивает акту индекс в соответствии с Классификатором систематизированной картотеки правовых актов в системе МВД России.

Правовой акт индексируется по содержанию в целом, затем по содержанию отдельных его частей, если их необходимо взять на учет по другим индексам Классификатора. Правовой акт в целом может быть взят на учет и по нескольким индексам.

На каждый правовой акт, согласно проставленному на нем индексу Классификатора, составляется учетная карточка в соответствии с образцами заполнения карточек систематизированной картотеки.

В учетной карточке указываются: индекс по Классификатору (в специальной графе в верхнем левом углу), вид правового акта (закон, указ, постановление, распоряжение, приказ); наименование органа, издавшего правовой акт; число, месяц, год издания и номер правового акта; полное название правового акта (основное содержание, если нет названия).

Учетные карточки на бумажных носителях размещаются в картотечных ящиках в соответствии с указанными в них индексами по разделам и подразделам Классификатора строго в хронологическом порядке.

Для организации и ведения картотеки в электронном виде используется стандартное программное обеспечение или иное, позволяющее осуществлять поиск информации по атрибутам карточек правовых актов.

Ведение картотеки в электронном виде предусматривает обязательное резервное копирование и хранение электронной картотеки.

После индексирования и заполнения карточки систематизированной картотеки экземпляр правового акта, принятого на систематизированный учет, хранится в фонде правовых актов, который ведет ДПД МВД России и правовые подразделения территориальных органов, либо в библиотеках образовательных и научных организаций МВД России.

Все правовые акты, взятые на систематизированный учет, должны поддерживаться в контрольном состоянии. Если правовые

акты содержатся в справочных правовых системах, дополнительное поддержание их в контрольном состоянии не требуется.

Поддержание правовых актов в контрольном состоянии в электронном виде осуществляется в СТРАС «Юрист» и СТРАС «Юрист-Регион». Поддержание правовых актов в контрольном состоянии на бумажных носителях предполагает необходимость отражения всех изменений и дополнений, которые были внесены в правовой акт.

Ответственность за достоверность и поддержание в контрольном состоянии правовых актов возлагается на руководителя правового подразделения (сотрудника).

7.4. Правовая пропаганда и консультирование

Повышение уровня правовой культуры и правосознания как населения, так и должностных лиц государства, является необходимым условием формирования правового государства. Не случайно на государственном уровне Президентом Российской Федерации в 2011 г. утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, которые определяют цели, принципы, основные направления, содержание государственной политики в данной области¹. Как указывается в Основах: «развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публичных интересов»².

Ключевую роль в повышении правовой культуры и правосознания имеет правовое воспитание – целенаправленная деятельность, призванная обеспечить формирование необходимого объема правовых знаний, ценностного восприятия права и правовой установки на правомерное поведение. Правовое воспитание как целенаправленную деятельность необходимо отличать от правового воздействия. Правовое воздействие представляет собой объективный процесс воздействия правовой информации на сознание, а через него – и на поведение человека. Правовое воспитание является волевым компонентом правового воздействия.

¹ Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: утверждены Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 г. № Пр-1168 // Рос. газ. 2011. № 151.

² Там же.

Правовое воспитание должно преследовать цель не только сформировать совокупность правовых знаний, но также научить ими грамотно пользоваться, и, самое главное, – сформировать в сознании человека отношение к праву как к социальной ценности.

Правовое воспитание реализуется через различные формы – правовое обучение, правовую пропаганду, юридическую практику.

Пропаганда происходит от латинского «*propagare*», что означает «распространять». Именно в таком ключе о правовой пропаганде идет речь в п. 80 Наставления по организации правовой работы: она направлена на распространение и разъяснение правовых норм и практики их применения в сфере внутренних дел. Если правовое обучение имеет конкретизированные процессуальные формы, представляет собой последовательный процесс взаимодействия обучаемого и обучающего в рамках заранее утвержденной программы, то пропаганда такой конкретизации не имеет. Более того, по своему охвату она чаще всего адресована неопределенному кругу лиц.

В юридической литературе выделяют различные формы и средства правовой пропаганды. В качестве основных форм выделяют устную и письменную формы трансляции правовой информации¹.

Устная форма пропаганды может выражаться либо в непосредственном общении, либо в опосредованном (через радио, телевидение, современные информационно-телекоммуникационные технологии). В рамках устной формы пропаганды применяются такие средства и методы, как проведение лекций, бесед, диспутов, конференций и семинаров, ответы на вопросы, консультирование, различные игровые методы (интеллектуальные игры, конкурсы, викторины).

Письменная правовая пропаганда реализуется посредством изготовления различной печатной продукции – листовок, брошюр, плакатов методических рекомендаций, памяток, письменных ответов на вопросы, размещаемых в сети Интернет и печатных СМИ, издания научной и научно-популярной литературы по правовым вопросам. В п. 80 Наставления по организации правовой работы упоминается также создание и оформление кабинетов (уголков) правовых знаний, стендов, другой наглядной информации.

При выборе форм правовой пропаганды необходимо учитывать общую тенденцию возрастания роли сети Интернет и производных от нее средств коммуникации. В связи с этим в юридической литературе в качестве самостоятельной формы пропаганды пред-

¹ *Титова Е. А.* Формы и методы правовой пропаганды в деятельности органов внутренних дел // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2019. № 2. С. 10.

лагается выделять виртуальную¹. Виртуальные средства пропаганды включают в себя рассмотренные ранее электронные правовые ресурсы (СОДПП, СТРАС «Юрист», СТРАС «Юрист-Регион», иные справочные правовые системы), размещение информации на официальных сайтах в сети Интернет. Однако следует учитывать, что размещение информации на официальных сайтах имеет ограниченный потенциал распространения, поскольку чаще всего сайты государственных органов посещает определенная категория лиц – профессиональные юристы или сами служащие соответствующих органов и организаций. В связи с этим перспективными средствами популяризации правовой информации являются создание аккаунтов в социальных сетях, их продвижение, создание мобильных приложений, правовых мессенджеров и т. п.

Правовая пропаганда обеспечивает воздействие правовой информации не только на рациональный, но также на психоэмоциональный компонент сознания человека. Она может проявляться в скрытом виде, реализуемом через различные средства манипулятивного воздействия. Манипуляция чаще всего рассматривается в качестве негативного психологического приема, что является не верным. В процессе правовой пропаганды она преследует социально полезные цели. Е. А. Титова манипуляцию в процессе правовой пропаганды определяет как «осуществление комплекса взаимосвязанных между собой приемов психологического воздействия, направленных на скрытое побуждение других людей к совершению в общественных (государственных) интересах определенных правомерных действий, подчас не соответствующих их желаниям, одновременно сохраняя у них иллюзию независимости, самостоятельности принимаемых решений»².

Существуют различные виды манипулятивного воздействия: манипулирование потребностями (использование желаний, влечений, интересов объекта воздействия); «духовное» манипулирование (формирование у человека определенных идеалов и ценностей); интеллектуальное манипулирование (навязывание человеку мнений, точек зрения); манипулирование чувствами (использование эмоций, страстей собеседника)³.

Хотя правовая пропаганда чаще всего не имеет адресный характер, индивидуальный подход при ее осуществлении необходим.

¹ *Бондарев А. С.* Правовая пропаганда и обучение – формы правового воспитания: понятие и средства воздействия // Вестник Пермского университета. 2008. Вып. 1. С. 6.

² *Титова Е. А.* Указ. соч. С. 14.

³ *Ромшина Л. И.* Манипулятивные приемы в рекламе: учебное пособие. Москва: Март, 2004. С. 120.

Эффективное использование форм и методов пропаганды зависит от учета различных факторов: специфики аудитории (возраст, профессиональный уровень и пр.); уровня развития правосознания, наличия определенных коллективных ценностей; отношения аудитории к транслируемой правовой информации; материально-технической оснащенности лица, осуществляющего пропаганду, степени его компетентности, владения риторическими навыками и психологическими приемами воздействия на аудиторию.

Необходимо отметить, что участие в правовой пропаганде является законодательно установленной обязанностью полиции (п. 4 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»). При этом в соответствии с Наставлением по организации правовой работы участие в правовой пропаганде обязаны принимать все подразделения системы МВД России.

7.5. Организационно-правовая работа

Организационно-правовой работе в органах внутренних дел посвящена глава VIII Наставления по организации правовой работы. В рамках данного направления осуществляется организационно-штатное построение правовых подразделений, планирование и контроль за их деятельностью, материально-техническое обеспечение реализации полномочий правовых подразделений.

Правовое подразделение является самостоятельным структурным подразделением органа, организации, подразделения, непосредственно подчиняющимся руководителю органа, организации, подразделения, организационно-штатное построение и должностной состав которого определяются в установленном порядке, исходя из необходимости обеспечения всех направлений правовой работы.

В органах, организациях, подразделениях, не имеющих в штатном расписании правовых подразделений, функции по организации и осуществлению правовой работы могут возлагаться приказами соответствующих руководителей на одного (или нескольких) из подготовленных сотрудников, имеющих высшее юридическое образование.

С учетом имеющихся у сотрудников образовательного уровня, профессиональных и личных качеств, а также опыта правовой работы, независимо от ее ведомственной принадлежности, по решению непосредственных руководителей может устанавливаться их специализация с закреплением за конкретными направлениями правовой работы.

В целях упорядочения деятельности и своевременной реализации принятых решений осуществляется планирование правовой работы, которое должно предусматривать проведение следующих меропр-

ятий: разработку и участие в разработке проектов правовых актов; организацию сопровождения проектов правовых актов в инстанциях; меры по совершенствованию правового контроля; проверку законности издаваемых в органе, организации, подразделении правовых актов; изучение состояния правового обеспечения отдельных направлений служебной деятельности и подготовку предложений по их совершенствованию; участие в инспектировании, контрольных проверках состояния правовой работы в подразделениях органов внутренних дел, осуществление целевых выездов; меры по повышению эффективности защиты имущественных интересов органов внутренних дел в судах; выступления на занятиях по служебной подготовке по актуальным вопросам правового обеспечения служебной деятельности органов внутренних дел; консультирование сотрудников по правовым вопросам, связанным со служебной деятельностью; работа по систематизации и кодификации правовых актов; оказание методической помощи подчиненным (подведомственным) правовым подразделениям в организации и совершенствовании правовой работы (проведение сборов, совещаний, конференций, семинаров); взаимодействие со средствами массовой информации в целях правовой пропаганды.

Проверка состояния правовой работы осуществляются в ходе инспектирования, контрольных проверок и целевых выездов.

В ходе проведения проверки состояния правовой работы изучаются и оцениваются:

- меры, предпринимаемые органом, организацией, подразделением по совершенствованию правовых основ служебной деятельности органов внутренних дел;
- постановка и качество правового контроля в аппарате органа, организации, подразделения и подчиненных (подведомственных) ему органах;
- состояние защиты правовыми средствами имущественных и неимущественных интересов органа, организации, подразделения;
- состояние информационно-правовой деятельности;
- деятельность руководства органа, организации, подразделения по совершенствованию правового обеспечения;
- деятельность правового подразделения по совершенствованию правовой работы в органе, организации, подразделении.

Для выполнения возложенных задач и функций правовые подразделения обеспечиваются в соответствии с нормами положенности, средствами связи, вычислительной и организационной техникой, канцелярскими принадлежностями, служебными транспортными средствами, автоматизированными правовыми информационно-справочными системами, а также в необходимом количестве служебными помещениями.

ми с автоматизированными рабочими местами, помещениями для организации систематизированного учета и хранения поступающих правовых актов, справочной и иной специальной юридической литературой.

Ключевые понятия: сервис обеспечения деятельности правовых подразделений; мониторинг правоприменения; систематизированный учет; правовая пропаганда; планирование правовой работы.

Контрольные вопросы:

1. Назовите основные направления информационно-правовой деятельности органов внутренних дел?
2. Как осуществляется систематизированный учет нормативных правовых актов?
3. Какие задачи преследует правовая пропаганда?
4. Какие существуют виды правового мониторинга?
5. Какие мероприятия должны быть отражены в плане правовой работы?

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).
2. О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов: указ Президента Российской Федерации от 8 мая 2001 г. № 528 // Рос. газ. 2001. № 89.
3. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 // Рос. газ. 2011. № 110.
4. Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России: приказ МВД России от 5 января 2007 г. № 6.
5. Комментарий к Федеральному закону от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» / А. С. Остапенко, Е. В. Артемьев, Е. А. Бевзюк. [Электронный ресурс]. Доступ из информационно-правового портала «Гарант».
6. Методическое пособие по эксплуатации автоматизированных систем правового назначения / под общ. ред. А. В. Дюкова. Москва, 2008.

Учебное издание

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВОВОЙ РАБОТЫ

Учебное пособие

Редактор *Г.С. Синиченко*
Верстка *С. Н. Портнова*

Подписано в печать 10.08.2021. Формат 60 × 84 $\frac{1}{16}$.
Усл.печ. л. 8,37. Уч.-изд. л. 7,84. Тираж 326 экз. Заказ № 35у

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-80-1

