

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования «Омская академия Министерства внутренних дел
Российской Федерации»

На правах рукописи



Волков Кирилл Сергеевич

**ПРАВОВЫЕ АКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Бекетов Олег Иванович

Омск 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	20
§ 1. Понятие и значение правовых актов управления органов внутренних дел.....	20
§ 2. Виды и формы правовых актов управления органов внутренних дел.....	63
§ 3. Требования, предъявляемые к правовым актам управления, и полномочия органов внутренних дел по их изданию.....	105
ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ ПОДГОТОВКИ ПРАВОВЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ.....	145
§ 1. Информационно-аналитическое обеспечение подготовки правовых актов управления органами внутренних дел.....	145
§ 2. Методические основы подготовки правовых актов управления в деятельности органов внутренних дел.....	167
§ 3. Оценка эффективности правовых актов управления, принятых органами внутренних дел.....	190
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	214
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	222
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	255

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Реализация органами внутренних дел (далее также – ОВД или система ОВД) поставленных перед ними в современных условиях развития общества целей и задач будет малоэффективной без надлежащей и научно обоснованной организации процесса управления в сфере публичной охраны интересов безопасности и правопорядка. В свою очередь процесс управленческого воздействия невозможно надлежащим образом выстроить без применения правовых средств, к числу которых относятся правовые акты управления. Повседневная деятельность ОВД пронизана различными актами управления, среди которых немалую долю составляют собственные нормативные правовые, распорядительные и иные акты, необходимые для функционирования данной системы и реализации возложенных на нее обязанностей.

В настоящее время подходы к изданию управленческих актов правового характера в Министерстве внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) претерпевают серьезные изменения, обусловленные продолжающимся процессом реформирования ОВД и применяемыми ими подходами к организации управленческой деятельности в ситуации современного положения и роли государства, требующей принятия адекватных мер реагирования, роста информационного и внешнего давления, предполагающего повышенные требования в рамках системы ОВД к качеству управленческих решений.

В 2015 году федеральным государственным казенным учреждением «Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации» (далее – ВНИИ МВД России) было проведено комплексное исследование общей криминогенной ситуации и уровня развития преступной активности в Российской Федерации и ожидаемых тенденций их развития в целях формирования фактических основ и блока

криминологических данных для принятия управленческих решений в указанной сфере управления.

В указанном информационно-аналитическом исследовании учеными ВНИИ МВД России установлена цикличность и зависимость криминогенной обстановки от совокупности негативных экономических факторов, которые с точки зрения криминологической теории опосредованно и не сразу выступают негативным катализатором ее состояния. В то же время в зависимости от условий они могут давать как безотлагательный, так и задержанный эффект. Наряду с этим следует учитывать целый комплекс факторов, подавляющих криминализацию общественных отношений, играющих антикриминальную роль.

С учетом этого МВД России в составе первостепенных задач ведомства была включена и обозначена необходимость адаптации системы и механизмов сбора и обработки статистических данных, аналитических методик оценки возможности использования информации и методов проведения прогнозных исследований; оптимизации громоздкой внутриведомственной статистической отчетности; развития методологических основ принятия управленческих решений и аппарата их информационно-аналитической поддержки; совершенствования ведомственных механизмов мониторинга и оценок, в том числе особенностей оперативной обстановки; организации выполнения функций и осуществления полномочий в порядке рационального распределения участия всех заинтересованных органов, организаций и подразделений; концентрации усилий на задачах и мерах опережающего (упреждающего) реагирования на процессы развития криминальной ситуации, изменения социально-экономических и общественно-политических условий.

Другой назревшей в связи с этим проблемой стала необходимость создания условий для сокращения количества излишних управленческих решений, установленных в рамках проведенных Организационно-аналитическим департаментом МВД России (далее – ОАД МВД России) в 2012, 2017 и 2019 годах трех исследований результатов информационно-

аналитического обеспечения управления в системе МВД России, последнее из которых показало, что ситуация в данном направлении по-прежнему остается сложной и требует безусловного исполнения ранее принятых решений и новых, более радикальных мер реагирования.

В свете изложенного эффективное выполнение задач, возложенных на ОВД законодательством о полиции, возможно при соответствующей организации деятельности ОВД, включая сферу издания правовых актов управления, что является предпосылкой появления нового практического интереса к их изучению при недостаточности в современных условиях специальных исследований в этой области.

К сожалению, приходится констатировать определенное несовершенство ведомственных правовых актов управления ОВД, их громоздкость, неупорядоченность, отсутствие единой научно обоснованной системы взаимосвязанных между собой актов, противоречия и пробелы правового регулирования. Все это препятствует решению стоящих перед ОВД задач.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость углубленного анализа юридической природы, видов, форм правовых актов управления ОВД, нормативных и общенаучных критериев их законности, обоснованности и эффективности, а также организационно-правовых проблем, связанных с процедурами подготовки и принятия данных актов, что свидетельствует о несомненной актуальности выбранной темы диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования.

В современной отечественной литературе ощущается недостаток работ, посвященных исследованию и роли правовых актов, принимаемых в ходе управленческой деятельности ОВД. В настоящее время в наличии имеются лишь единичные исследования, затрагивающие отдельные направления в исследуемой области. Так, в частности, различные аспекты механизмов подготовки правовых актов управления ОВД рассмотрены в работах Ломакиной В.Ф., которая определяет, что в индивидуальных ненормативных правовых актах проявляется не регулятивная, а исключительно управленческая

властная односторонняя направленность при вынесении решения ОВД, адресованного или конкретному лицу (лицам), или группе лиц и направленного на возникновение, развитие или прекращение конкретных административных отношений.

В своей диссертации «Индивидуальные административные акты: теория и практика применения» Мандюк О.О. установил, что правовые акты управления ненормативного характера содержат положения организационного общего характера, не предполагающие их многократное применение и не затрагивающие права и законные интересы неограниченного круга лиц; им придается вспомогательное значение в процессе реализации управленческих функций при исполнении закона или иного ведомственного подзаконного нормативного акта.

По исследуемой теме в 2023 г. Случевской Ю.А. была защищена диссертация «Организация и осуществление правового контроля в системе управления органами внутренних дел» на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Объектом исследования выступают управленческие общественные отношения, возникающие в процессе разработки, методического обеспечения, анализа требований к правовым актам управления ОВД, принятия и оценки их эффективности.

Предметом исследования является отечественное и зарубежное законодательство, международные акты и общепризнанные принципы права, нормативный материал органов МВД России, правовые акты территориальных органов МВД России, судебная практика, общетеоретические правовые научные положения, управленческая деятельность должностных лиц ОВД в сфере формирования и издания правовых актов управления.

Цель исследования состоит в разработке и обосновании предложений и рекомендаций, направленных на повышение эффективности правовых актов управления, издаваемых ОВД.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- определить и охарактеризовать теоретические основы формирования представлений о юридической природе правовых актов управления, в том числе ОВД;
- выделить характерные особенности, уточнить понятие, свойства и предназначение правовых актов управления ОВД;
- научно обосновать подходы к классификации правовых актов управления ОВД;
- дать развернутое обоснование существенных, формальных, технических и иных требований, предъявляемых к правовым актам управления;
- установить имеющуюся компетенцию МВД России в области правотворчества;
- обозначить основные практические и теоретические проблемы в области подготовки правовых актов управления ОВД;
- дать развернутую характеристику научно-методических положений и критериев правильности подготовки правовых актов управления в деятельности ОВД;
- выработать и сформировать критерии оценки эффективности управленческой деятельности органов МВД России в части подготовки и применения правовых актов управления.

Теоретическая основа исследования. Теоретическую базу работы составляют научные исследования таких ученых, как Алексеев С.С., Аникин В.Н., Атаманчук Г.В., Безденежных В.М., Васильев Р.Ф., Волков М.М., Евтихийев И.И., Захватов И.Ю., Козлов Ю.М., Коренев А.П., Кононов П.И., Петров Г.И., Потапова С.А., Розин Л.М., Студеникин С.С., Тихомиров Ю.А., Урумов А.В. Ульянов А.Д. и другие; некоторые из общих вопросов административного нормотворчества освещены в исследованиях по административному праву Арзамасова Ю.Г., Балдина А.К., Бахраха Д.Н., Грядового Д.И., Давыдова К.В., Евтихеева А.Ф., Казимирчука В.П.,

Мелешко А.О., Старилова Ю.Н., Сысоева Ю.Е., Тихомирова Ю.А., Филатовой А.В., Нестеренко И.А., и др., работах Горшенева В.М., Давыдовой М.Л., Долгополова А.А., Ноздрачева А.Ф., Осинцева Д.В., Стахова А.И., Черникова В.В., Юсупова В.А., Яцкина А.В., а также в научных исследованиях отраслевых и общетеоретических направлений в области ведомственного нормотворчества Боровиковой Ю.П., Ворониной Т.Н., Глебовой Н.А., Долотовой Д.В., Каменевой Е.Н., Карташова Н.Н., Кучеровой Т.Е., Максимовой Е.В., Червякова Н.Н., Шевченко Д.М., Шмаковой Н.С.

Нормативно-правовую основу исследования составили конституционные нормы, нормы федерального законодательства, касающегося правовых основ деятельности ОВД и устройства их системы, нормативные правовые акты, регламентирующие внутридисциплинарные и уставные вопросы их деятельности, порядок разработки, содержание и классификацию актов документального характера, применяемых в деятельности ОВД, постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹ (далее – постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009), ведомственные нормативные правовые акты.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что представленные в нем выводы, положения и рекомендации могут стать основой для дальнейшей разработки теории и процедур принятия правовых актов управления ОВД.

Выводы и предложения, сделанные в исследовании, позволят улучшить деятельность ОВД по подготовке и изданию правовых актов управления в системе МВД России, будут способствовать совершенствованию оценки

¹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

эффективности правовых актов управления, изданных ОВД. Положения диссертационного исследования применимы в учебном процессе в ходе преподавания курсов административного права и процесса, основ управления в ОВД, при подготовке кадровых резервов в ОВД разного уровня.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составил широкий массив конкретных правовых актов и документов, используемых в практической деятельности ОВД. Важным источником эмпирических данных послужили материалы судебной практики по делам об оспаривании правовых актов управления ОВД, что позволило выявить типичные нарушения и проблемные места в их подготовке и принятии. Также в исследовании были использованы аналитические обзоры и отчетные документы, отражающие правотворческую и нормотворческую деятельность системы МВД России на различных уровнях. Эти материалы предоставили данные о процессе подготовки, принятия и систематизации правовых актов, а также о практике их применения и эффективности.

Методология и методы исследования. Методологию диссертации составляет совокупность научных методов познания, где в качестве основного выступает диалектический метод, основанный на объективности, всесторонности и историзме. В качестве средства достижения цели использовались общенаучные методы, такие как анализ, синтез, структурный и системный методы, функциональный анализ. Применение системного и аналитического методов позволило исследовать основные структурные и системные свойства правовых актов ОВД в объективном представлении их как юридического и управленческого средства в системе организации воздействия на внутренние дела государства. Структурный и системный методы способствовали определению критериев объекта исследования, а также позволили определить место правовых актов в системе управленческих средств осуществления деятельности ОВД.

В качестве частнонаучных выступили формально-юридический и статистический методы. Формально-юридический метод позволил выявить

основные критерии, признаки и свойства правовых актов, проанализировать критерии эффективности правовых актов управления, принятых ОВД, с различных аспектов. Посредством использования статистического метода были получены эмпирические данные о нарушениях норм законодательства.

Научная новизна исследования определяется тем, что в нем реализована задача системного изложения и осмысления юридической сущности и полифункционального предназначения правовых актов управления как комплексного правового средства с позиций и административно-правового регулирования, и функционального, системного и управленческого анализа деятельности ОВД при формировании правовых актов, их подготовке и систематизации для эффективного использования в своей управленческой деятельности.

При формулировании выводов в рамках данной работы правовые акты рассматриваются как правовое средство, посредством которого юридический механизм правового регулирования включается в сферу управления, функционально реализуемого ОВД. Большое внимание уделяется процессу и основам формирования, подготовке правовых актов, аналитическим и информационным данным, которые должны быть подвергнуты анализу, и тем требованиям, которым они должны соответствовать, что в целом направлено на повышение эффективности воздействия на управляемую сферу и объект управления. Диссертантом сформулированы и обоснованы общие теоретические подходы к пониманию правовой сущности актов и их основных характеристик как средства административного управления применительно к сфере управляемой деятельности, систематизированы и исследованы их признаки и свойства, а также объяснены и подвергнуты методологическому анализу информационно-аналитические основы для подготовки правовых актов. До настоящего времени исследование административно-правовых или управленческих актов, применяемых в сфере воздействия ОВД, носило фрагментарный, несистематизированный характер, и требовалось уделить отдельное внимание этому вопросу.

В результате проведенного научного исследования:

– проанализирована смешанная комплексная природа правовых актов управления, обладающих не только правовыми, но и управленческими характеристиками и свойствами соответствующих средств воздействия на субъектов в подведомственной управленческой сфере. Общие признаки понятия правовых актов управления переплетаются с признаками управленческих средств воздействия, и тем самым создается модель комплексного смешанного понятия, обладающего признаками правовых и управленческих средств. Можно с известной долей условности сказать, что правовые акты управлению имеют атипичную правовую природу, так как они не являются в чистом виде правовыми средствами или в чистом выражении управленческими способами воздействия;

– исследованы специфические особенности правовых управленческих актов, используемых в сфере управления ОВД. Видится возможным рассматривать правовые акты управления в сфере деятельности внутренних дел не только как средство выражения воли принимающих их органов и должностных лиц, но и как средство объективации и реализации правовых средств управления в сфере компетенции ОВД;

– подчеркивается вывод о том, что в отличие от законодательных актов, имеющих строго формализованную документальную форму, правовые управленческие акты могут быть выражены в том числе в виде конклюдентных действий и знаков. Более того, выбор формы воздействия в сфере применения управленческого акта обусловлен большим разнообразием их выражения, которое отражает правовую и управленческую многофункциональность таких актов;

– классифицированы правовые акты управления, используемые ОВД. Среди классификационных форм ведомственных управленческих актов следует особо отметить административные регламенты, которые выделяются своим содержанием и специфичной организованностью формы изложения. В отношении административных регламентов до сих пор не преодолен ряд

проблем правового характера, связанных с непоследовательным соблюдением требований к структуре и содержанию административных регламентов, в том числе со слабой проработанностью административных регламентов как формы правового акта, связанной с недостатками правового регулирования порядка их разработки;

- рассмотрены методологические основы подготовки правовых актов управления, в том числе с позиций информационно-аналитической проработки данных, информации, которые должны быть положены в основу правового акта, что в целом должно способствовать его высокой эффективности;

- проанализированы основные требования к правовым актам управления в сфере ОВД;

- определены правовые и методологические основы распределения полномочий ОВД по формированию актов управления;

- дана характеристика процессу аналитической подготовки правовых актов и их оформления как правовых средств в сфере управления ОВД.

Положения, выносимые на защиту:

1. Правовой акт управления обладает сложной комплексной природой. Это выражается в совмещении в нем одновременно свойств правового акта и акта управления, что позволяет непосредственно использовать правовые средства воздействия на управленческие по своей природе отношения власти и подчинения, складывающиеся в сфере административно-правового регулирования общественных отношений. Ввиду этого правовой акт управления представляет собой основанное на законе, одностороннее, властное и формализованное управленческое средство выражения волеизъявления уполномоченного органа публичного управления (или действующего от его имени должностного лица) любого уровня, выполняющего исполнительно-распорядительные функции, содержащее правовые предписания нормативного или индивидуального характера, рассчитанные на однократное или многократное применение и влекущие юридически значимые последствия для их адресатов.

2. Определение понятия и специфических особенностей правового акта управления внутренних дел исходит из общих свойств любого правового акта управления, но при этом данный акт обладает определенным набором специфических особенностей проявления указанных свойств, в частности, для правовых актов управления ОВД характерны следующие специфические черты:

- особая предметная область регулирования управленческих и административно-правовых отношений и реализация функционального предназначения правовых актов управления;

- направленность на разрешение вопросов и задач в рамках реализации специальных функций ОВД во внутриорганизационных вопросах обеспечения охраны общественного порядка, общественной безопасности и безопасности государства;

- издание специальными субъектами управленческой деятельности – органами, должностными лицами ОВД, обладающими специальным правовым управленческим статусом;

- наличие ярко выраженного императивного характера, который предполагает, что правовые акты строятся в основном на принципах реализации и воплощения в жизнь административного властного волеизъявления ОВД по отношению к иным субъектам права;

- выстраивание собственной своеобразной иерархической и формо-видовой структуры;

- наличие собственных разработанных правил и регламентов принятия и прохождения процесса оформления и формирования управленческого решения, выраженного в акте (то есть формирование и принятие акта в рамках обособленного управленческого производства).

3. Эффективное применение широкого количественного массива правовых актов ОВД невозможно без их систематизации и классификации. При этом при выборе критериев такой классификации следует исходить не только из правовых свойств таких актов, но и из их управленческих характеристик. Базовое юридическое ранжирование правовых актов управления ОВД по

основным критериям классификации проводится по регулирующим свойствам – на нормативные и индивидуальные, последние в свою очередь по сфере действия – на внутренние (в системе ОВД) и внешние (в отношении физических лиц и организаций); по функциям – на регулятивные и правоохранительные, по форме выражения – на письменные (документы), устные и конклюдентные. Помимо базового ранжирования акты следует классифицировать по их управленческим свойствам (иерархичности внутри системы, целевой направленности и т.д.).

4. Правовые акты управления МВД России являются средством реализации норм права в управленческой сфере, находящейся в ведении ОВД, и охватывают одну из наиболее широких областей государственного управления, что требует выработки отдельных систематизированных критериев их принятия и оценки. При этом требуется подвергнуть такие критерии единой стандартизации на принципиальном уровне. Принятие единых стандартов подготовки актов управленческого воздействия в сфере ОВД предполагает достижение ряда целей:

- эффективного действия правовых актов на всех уровнях управления;
- исключения коллизий, дублирования, рассогласованности управленческого и регулирующего воздействия на управляемые объекты и регулируемые отношения;
- введения единых критериальных подходов к процессу управления в сфере внутренних дел, то есть на уровне деятельности ОВД, носящей административно-управленческий характер;
- оценки влияния принимаемых правовых актов на участников общественных отношений и аппарат управления в государственном механизме в целом;
- обеспечения стабильности правового регулирования и согласованности действий самих представителей публичной власти, обеспечения общественного доверия к праву как к эффективному регулятору общественных отношений в сфере внутренних дел государства.

Правовые акты ОВД являются актами специального правового регулирования, что должно учитываться при создании системы регулирования режимов управления внутренними делами государства.

5. В целях прекращения чрезмерного расширения издания и устранения системной неупорядоченности правовых актов управления ОВД требуется их практическая систематизация, выстраивание их в структурные блоки, а также выработка содержательных критериев принятия указанных актов. Основная задача правового акта управления, принимаемого ОВД, не должна сводиться к одному лишь администрированию процесса управленческого воздействия, реализуемого органами внутренних дел. В целом в правовых актах ОВД необходимо выделить следующие функции:

- конкретизации порядка исполнения основных направлений деятельности, возлагаемых на МВД России;

- установления регламента выполнения государственных услуг, реализуемых посредством деятельности ОВД;

- регламентации прав и обязанностей участников административных правоотношений, в которых стороной выступают ОВД, а также гарантий их исполнения;

- регламентации работы ОВД и исполнения должностных обязанностей их сотрудников;

- нормирования основных требований обеспечения сотрудников ОВД;

- нормирования и установления критериев эффективного выполнения задач и достижения целей, возлагаемых на ОВД.

Правовые акты ОВД принципиально должны подвергаться разработке с учетом необходимости реализации их конкретного и сгруппированного определенным образом функционального предназначения, что в целом позволит исключить их дублирование и бессистемное издание на различных уровнях системы ОВД.

6. Учитывая взятый МВД России курс на повышение качества, доступности государственных услуг, их упрощение и сокращение сроков

оказания, исключение коррупционных рисков, разработка и использование административных регламентов являются прогрессивными формами и методами управленческой деятельности, способствующими оптимизации деятельности структурных подразделений и должностных лиц ОВД.

Несмотря на это, в действующем законодательстве¹ административные регламенты не отнесены к числу нормативных ведомственных актов, принимаемых на федеральном уровне, хотя и обладают соответствующими признаками. То же самое относится и к административным регламентам ОВД, которые должны быть предусмотрены в числе нормативных правовых ведомственных актов МВД России, имеющих соответствующее место в иерархии правовых актов.

7. Критерии оценки эффективности правового акта управления, принимаемого ОВД, должны включать ранжированную систему анализа степени, уровня и эффекта правового воздействия акта в сфере управления, возможность создания им желаемых последствий для общественного развития на территории применения того или иного акта (или в сфере его применения) с точки зрения правовых ценностей и правовых принципов регулирования общественных отношений, заложенных в основах конституционного строя, конституционных правовых принципах и развитых в законодательных актах, начиная с обеспечения и соблюдения прав человека, законности и заканчивая принципами эффективного государственного управления. В числе общих критериев оценки эффективности можно предложить: уровень и степень вмешательства в систему гарантий охраны прав человека и гражданина; широту и перспективность временного воздействия в соотношении со сферой управления и регулирования, непротиворечивость акта федеральному законодательству и иным актам управления в системе ОВД; оперативность принятия; адекватность предлагаемых актом мер воздействия. Подобные критерии должны соотноситься с двумя постулатами: 1) правовые акты управления ОВД затрагивают публичную сферу и ориентированы

¹ В частности, в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009.

на обеспечение правопорядка и законности на территории государства, охраны и полной реализации конституционных прав и свобод граждан; 2) широта правового поля действия ОВД, распространяемого на различные типы общественных отношений, складывающихся в сферах охраны правопорядка, профилактики правонарушений, производства по делам об административных правонарушениях, должна быть максимальной. В свою очередь эффективность правовых актов управления как юридического и управленческого средства воздействия на регулируемые правоотношения в значительной степени базируется на полноте информационно-аналитической проработки, от глубины которой зависит обоснованность и действенность принимаемых решений.

8. В условиях широкой исполнительно-распорядительной полифункциональности подразделений ОВД, которая обуславливает сложную структуру и иерархию органов и должностных лиц, представляется необходимым на уровне нормативного правового регулирования МВД России упорядочить полномочия должностных лиц ОВД по изданию нормативных правовых актов. В текущей ситуации имеет место дублирование, которое порождает неопределенность в применении возникающих вследствие этого коллизионных правовых актов. На уровне МВД России предполагается выработать общие акты – регламенты, разграничивающие функциональное распределение полномочий всех уровней ОВД по функциональным направлениям издания правовых актов с учетом выбранных критериев их систематизации.

9. В целях упорядочения и актуализации нормативной правовой базы МВД России, исключения дублирования и противоречивости в правовом регулировании общественных отношений, возникающих в сфере деятельности ОВД, целесообразно провести научно обоснованный систематизированный учет и анализ всего массива действующих в настоящее время нормативных правовых актов, изданных указанным органом, с дальнейшей отменой устаревших актов, внесением в них необходимых актуальных изменений и дополнений, изданием укрупненных нормативных правовых актов

и принятием новых актов, устраняющих имеющиеся в указанном правовом регулировании пробелы.

Перечень актов, предусмотренных Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 и издаваемых в системе МВД России, шире перечня актов, которые вправе разрабатывать органы исполнительной власти. Необходимо устранить данную правовую коллизию¹.

Степень достоверности и апробация результатов исследования определены широким диапазоном научно-исследовательских работ, выполненных по следующим направлениям:

– диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки обсуждалась и была одобрена на заседании кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России;

– результаты диссертационного исследования докладывались диссертантом и обсуждались на пяти международных и всероссийских научных конференциях: всероссийской научной конференции адъюнктов, аспирантов и соискателей «Преемственность и новации в юридической науке» (г. Омск, 18 мая 2021 г.); международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы полицейского права» (г. Омск, 1–2 июня 2021 г., 1–2 июня 2022 г., 1–2 июня 2023 г.); международной научно-практической конференции «Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика» (г. Краснодар, 17–18 июня 2021 г.).

На основе настоящего исследования подготовлены предложения, которые нашли отражение в следующих документах:

– методические рекомендации «Подготовка правовых актов управления органов внутренних дел Российской Федерации» внедрены в практическую

¹ См.: Приложение 2.

деятельность УМВД России по Омской и Липецкой областям, что подтверждается соответствующими актами внедрения;

– научные статьи «Проблемы информационно-аналитического обеспечения в ведомственном нормотворчестве органов внутренних дел и возможные пути их решения» и «О критериях оценивания актов управления органов внутренних дел на региональном уровне» внедрены в учебный процесс Омской академии МВД России.

Основные положения диссертационного исследования представлены в 11 публикациях общим объемом 4,19 п. л., 6 из которых размещены в рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертации.

Структура и объем работы обусловлены объектом, предметом, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка используемых источников и приложений. Работа выполнена в объеме, соответствующем требованиям Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие и значение правовых актов управления органов внутренних дел¹

Исследование категории «правовой акт управления» является универсальным. Оно как минимум предполагает, с одной стороны, определение признаков понятия «управление» и выяснение того, как отдельные акты управления приобретают свою категоричную самостоятельность и соотносятся между собой, а также с такими категориями, как «управленческое решение», «принятие управленческого решения», а с другой – оформление управленческого решения в виде отдельного акта, формы его выражения и закрепления. Специфика настоящего исследования выражается в том, что нужно определить природу именно правовых актов управления.

По признанию большинства исследователей теории управления управление выступает в качестве элемента, одной из основ и свойств современной социально-организованной системы в обществе². Управление является результатом и продуктом управленческого воздействия одних людей на других в социальной системе, основанном на властном начале.

Управление является универсальной деятельностью, характерной для многих социальных систем и входящих в них подсистемных образований. То есть управленческое воздействие отражает деятельность внутри социальной

¹ Материалы параграфа опубликованы в статьях: *Луговик В.Ф., Волков К.С.* О требованиях, предъявляемых к внутренним управленческим решениям органов внутренних дел // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2023. № 3. С. 100–104; *Волков К.С.* Сущностные характеристики понятия «правовой акт управления органов внутренних дел» // Административное право и процесс. 2023. № 9. С. 65–68.

² См.: *Атаманчук Г.В.* Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975. *Он же.* Теория государственного управления. М., 2010. С. 16–22.

системы¹. Система ОВД представляет собой подсистему органов государственной власти, реализующих и приводящих в действие процессы управления. Такое управленческое воздействие всегда имеет двустороннюю направленность: с одной стороны, требуется организующее и регулирующее воздействие на саму систему администрирования (то есть организация процесса управления самой системой ОВД изнутри), с другой стороны, осуществляется воздействие на общественные системы с помощью определенных средств управления. Подобный подход явным образом просматривается в структуре определений, даваемых категории «управление в органах внутренних дел», в частности, широко распространено представление об управлении, управляющем воздействии именно как о такой деятельности, которая сводится к упорядочению и организации системы оптимального функционирования органов и их развития с целью эффективного решения стоящих перед ними задач и достижения поставленных целей².

Реализация эффективной управленческой деятельности предполагает в том числе использование правовых средств, обусловленных универсальными характеристиками права как общесоциальной регулятивной системы, имеющей богатый функциональный потенциал и спектр воздействия, в частности, формирование на его базе правовых регуляторных средств, охранительных правовых средств, реализацию дополнительных, то есть целеполагающих, координационных, интегрирующих и прочих функций, и иные дополнительные функциональные механизмы воздействия, в частности, коммуникационное, информационное, стабилизирующее воздействие на управляемую систему. Управляющее воздействие в системе ОВД благодаря праву и арсеналу

¹ *Старилов Ю.Н.* Административное право. Кн. 1. Ч. 2. Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж, 2001.

² *Аникин В.Н.* Направления совершенствования правового регулирования управленческой деятельности в органах внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2. С. 57–66; *Захватов И.Ю., Потапова С.А., Ульянов А.Д.* Правовые и организационные основы управленческой деятельности в органах внутренних дел: учебное пособие. М., 2019; *Теория и практика социального управления: словарь-справочник* / сост. Е.Ф. Яськов. М., 1997; *Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник* / В.З. Весёлый, Г.М. Воскресенский, В.Е. Караханов [и др.]; под ред. В.Д. Малкова. М., 1990.

применяемых им средств приобретает такие свойства, как «целенаправленность, скоординированность, согласованность и стабильность»¹. Таким образом, современный уровень администрирования, организации управляющего воздействия со стороны ОВД в любом случае основывается на использовании всего правового арсенала государства, посредством которого процесс управления приобретает упорядоченный и максимально эффективный характер. Современное соотношение теории права и управления для обеспечения достижения задач последнего предполагает рассматривать право в том числе как функциональное средство реализации управления, которое позволяет обеспечивать оптимальное воздействие на управляемую систему в зависимости от сферы и используемых средств управления, от параметров управляемой системы. Право содержит и предлагает широкий набор средств, позволяющих регулировать и координировать систему управляющего воздействия, развертываемую со стороны ОВД, в частности, это и нормы права, и средства правового принуждения и поощрения, правовая ответственность, правовые санкции и другие. Среди прочих и наиболее интересующих нас в разрезе проводимого исследования необходимо отметить управленческие решения и связанные с ними правовые акты, оформляющие такие управленческие решения.

Управление как процесс организации социальной системы предполагает вынесение управленческих решений, реализация которых в свою очередь предполагает применение элементов функционального и процессного подхода. Отлаживание и настройка эффективного управленческого процесса требуют элемента координации всех его составляющих, то есть того элемента в управленческой деятельности, который направлен на координацию и распределение функциональных ролей конкретных участников конкретного процесса или группы однотипных процессов, реализуемых в рамках управленческого воздействия всей системы на объект управления. Таким

¹ См.: Аникин В.Н. Направления совершенствования правового регулирования управленческой деятельности в органах внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2. С. 57–66.

образом, проблемы организации управляющего воздействия и правового регулирования контроля за ним находятся в тесной взаимозависимости и взаимосвязи, на что мы уже обращали внимание¹. Роль правовых средств в сфере реализации управленческой деятельности сводится, прежде всего, к упорядочиванию организационной составляющей данного процесса, что предполагает структурирование такого процесса организации, регламентацию всех стадий процесса управления, которые в том числе должны привести на процедурно-организационном уровне к принятию управленческого решения. Следует отметить, что предварительное выражение и основу для конкретных актов управления составляет именно принятие управленческого решения, которое будет отражено в последующем в содержании конкретного правового акта, имеющего управленческий характер. То есть управленческое решение естественным образом, как в любой иной системе, предполагающей наличие внутреннего и внешнего управления, в системе органов МВД России принимается и выражает существенную основу для формирования правового акта, которым оно будет оформляться как результат. Управленческие решения выражаются в виде формализованных организационно-правовых актов, принимаемых или издаваемых от имени системы ОВД компетентными должностными лицами. Конечная роль управленческого решения сводится к объективации выработанного модельного образца целевого воздействия на управляемую систему, а также к набору функциональных управленческих и правовых средств достижения поставленных целей, которые необходимо реализовать с учетом требуемых параметров, необходимых для обеспечения высокой эффективности управляющего воздействия со стороны ОВД. Фаза принятия управленческого решения запускает процесс реализации в том числе аналитической и упорядочивающей функции управления. Уровень эффективности и целенаправленности управленческих актов прямым образом обусловлен, среди прочих факторов, системой надлежащей правовой

¹ *Луговик В.Ф., Волков К.С. О требованиях, предъявляемых к внутренним управленческим решениям органов внутренних дел // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2023. № 3. С. 100–101.*

регламентации и правового оформления, то есть организацией процесса принятия и оформления правовых актов управления. Для того, чтобы выявить критерии эффективного построения такой системы и соответствующего ему процесса, необходимо в том числе исследовать понятие «правовой акт управления».

Принятие, участие в составлении и реализация (исполнение) правовых актов в процессе управления является непосредственной и постоянно выполняемой функцией ОВД, о чем свидетельствуют статистические данные о достаточно высоком количестве правовых актов, принимаемых ОВД в процессе выполнения своих обязанностей, и правовых актов, издаваемых с участием МВД России. В рамках реализации этой функции 21 декабря 2021 г. Министром внутренних дел Российской Федерации были утверждены Приоритетные направления правового регулирования и юридического сопровождения деятельности МВД России с 2022 по 2026 годы.

Согласно статистическим сведениям федерального казенного учреждения «Главный информационно-аналитический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации» (далее – ФКУ «ГИАЦ МВД России») в течение последних четырех лет¹ МВД России сопровождало значительное количество законопроектов из числа рассмотренных Государственной Думой Федерального Собрания РФ (в 2021 году – 817, в 2022 году – 802, в 2023 году – 874 и в 2024 году – 299), о значительности таких цифр говорит то, что в целом за указанный период она рассматривала 2 815, 2 563, 2 579 и 1 114 законопроектов соответственно. Из 1121 (в 2021 году – 385, в 2022 году – 253, в 2023 году – 294 и 2024 году – 189) одобренного Советом Федерации Федерального Собрания РФ федеральных закона 633 (в 2021 году – 230, в 2022 году – 152, в 2023 году – 176 и в 2024 году – 75) затрагивали вопросы, связанные с областью внутренних дел, в том числе по 64 (в 2021 году – 22,

¹ Форма статистической отчетности «Отчет о состоянии правовой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации – Форма «Право»: приказ МВД России от 16 мая 2016 г. № 250. Доступ из Сервиса ведомственной правовой статистики Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России.

в 2022 году – 16, в 2023 году – 14 и в 2024 году – 22) федеральным законам МВД России являлось ответственным исполнителем от Правительства РФ.

Также нужно отметить, что с 2021 по 2024 год с участием МВД России были приняты:

90 актов Президента РФ (в 2021 году – 20, в 2022 году – 29, в 2023 году – 22 и в 2024 году – 19), в том числе 83 указа (в 2021 году – 18, в 2022 году – 27, в 2023 году – 20 и в 2024 году – 18), из которых 66 были разработаны МВД России (в 2021 году – 13, в 2022 и 2023 годах – по 20, в 2024 году – 13) и 7 распоряжений (в 2021, 2022 и 2023 годах – по 2, в 2024 году – 1);

961 акт Правительства РФ (в 2021 году – 134, в 2022 году – 205, в 2023 году – 214 и в 2024 году – 138), в числе которых 365 постановлений (в 2021 году – 78, в 2022 году – 113, в 2023 году – 100 и в 2024 году – 74), из них 157 разработаны МВД России (в 2021 году – 32, в 2022 году – 46, в 2023 году – 45 и в 2024 году – 34) и 326 распоряжений (в 2021 году – 56, в 2022 году – 92, в 2023 году – 114 и в 2024 году – 64), в том числе 264 разработаны МВД России (в 2021 году – 34, в 2022 году – 72, в 2023 году – 100 и в 2024 году – 58).

За четыре года было издано 4 567 приказов МВД России (в 2021 году – 1 276, в 2022 году – 1 179, в 2023 году – 1 080 и в 2024 году – 1032), в том числе 2 742 ведомственных приказа, содержащих нормативные предписания (в 2021 году – 838, в 2022 году – 709, в 2023 году – 630 и в 2024 году – 565), при этом в Министерстве юстиции России было зарегистрирован 461 приказ МВД России (в 2021 и 2022 годах – по 118, в 2023 году – 123 и в 2024 году – 102), то есть тех, которые непосредственно касаются прав человека и гражданина и требуют правовой экспертизы Министерства юстиции России.

Следует отметить, что различными авторами в разные периоды (Елистратов А.И., Евтихеев А.Ф., Дерюжинский Ф.В., Лазаревский Н., Андреевский Т. в первой половине 20 века, Власов В.А., Волков М.М., Евтихеев И.И., Мицкевич А.В., Новоселов В.И., Пахомов И.Н., Рахлин З.М., Салищева Н.Г, Студеникин С.С. в 50-е – 60-е годы 20 века, Горшенев В.М.,

Лазарева В.В., Николаева М.Н., Розин Л.М. – 70–80 годы 20 века, в последний более поздний период – Анискевич Н.М., Васильев Р.Ф., Бахрах Д.Н., Коренев А.П.) в проводимых ими исследованиях дифференциальной отраслевой и межотраслевой направленности использованы немного отличающиеся терминологические средства выражения явлений, связанных с правовыми актами в сферах администрирования, управления, административных правоотношений и административно-управленческого воздействия. За время исследования ученые-правоведы в области административного и государственного (конституционного) права при выявлении существенных признаков явления, именуемого правовым актом управления, исходили не только из набора различных его существенных признаков, но и из различных терминологических его обозначений, в частности, использовали категории «правовой акт управления», «административно-правовой акт», «административно-управленческий акт», «административно-правовой акт управления», «акт государственного управления», «акт государственной администрации» или просто «акт управления» и даже «административный акт»¹, которые понимаются совершенно различно даже по самой своей базовой сущности.

Правовой акт исследуется и категоризируется в общей правовой теории с позиции правового средства выражения правовых норм и иных юридических инструментов. Так, Васильев Р.Ф. рассматривал правовой акт как «волеизъявление управомоченного субъекта права, регулирующее общественные отношения путем установления (отмены, изменения сферы действия) правовых норм, а также установления (изменения, прекращения) конкретных правоотношений, результаты которых в виде велений, обращений, соглашений и т.п. в установленных законом случаях фиксируются

¹ Или иногда в литературе авторы также используют понятие «административный акт», но в рамках данного исследования диссертант полагает, что использованием определения «правовой» применительно к актам административного характера намеренно сужаются предмет и объект исследования, так как понятие «административный акт» более широкое по своему содержанию и находится в несколько иной области исследований.

в документарной форме (акте-документе)»¹, а Алексеев С.С. делал акцент на «внешнем (словесно-документально) оформленном выражении воли государства, его органов, отдельных лиц, выступающем в качестве носителя содержательных элементов правовой системы – юридических норм, правоположений практики, индивидуальных предписаний, автономных решений лиц»². Тихомиров Ю.А. видел в правовом акте «письменный документ, принятый уполномоченным субъектом права, имеющий официальный характер и обязательную силу, выражающий властные веления и направленный на регулирование общественных отношений»³.

Своеобразным образом определяет правовой акт Милкова Д.: «Это своеобразное бытие правовой нормативности (общей, индивидуальной), по своей сущности они представляют собой объективированную надлежащим способом (чаще всего особенным, словесно-документальным) государственную волю (респективная и индивидуально-правовая воля в индивидуальных актах), направленную на достижение определенного юридического эффекта посредством конституирования и закрепления в данных актах основных содержательных элементов правовой системы»⁴.

Ввиду разнообразия применяемых исходных терминологических категорий и используемых для их определения признаков различными авторами используются предлагаемые ими определения, в которых ученые приводят сходные свойства и характеристики указанных явлений, но при этом все же имеющие некоторые отличительные особенности. Так, посвятивший указанному вопросу фундаментальное исследование Васильев Р.Ф.⁵ отмечал, что понятие актов управления определяется и через форму деятельности,

¹ См.: Васильев Р.Ф. О понятии правового акта // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 1998. № 5. С. 25.

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 192–193.

³ См.: Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999. С. 17.

⁴ См.: Милкова Д. Юридические акты в социалистическом праве: понятие и система. София, 1984. С. 47.

⁵ См.: Васильев Р.Ф. Акты управления: значение, проблема исследований, понятие. М., 1987.

и через действия, и как документы, и как официальные решения, как результат волеизъявлений, через общее понятие правовых актов государственных органов власти и управления и другие категории. Таким образом, единство терминов и базовых категорий, которые положены в основу понятия правового акта управления, как таковое отсутствует.

Управление и управленческая деятельность и их связь с правом многогранны, и одним из таких связующих звеньев выступают правовые акты управления. Представляется, что для выработки объективного подхода к исследованию природы правовых актов управления в целом и используемых органами МВД России в частности необходимо решить ряд последовательных задач:

- выявить основные общие свойства, признаки и функциональное назначение правовых актов в целом;

- обозначить специфические свойства административно-управленческих актов или просто управленческих актов, сопоставить между собой эти две категории (правовой акт в целом и управленческий акт), выявить между ними взаимосвязи и соприкосновение;

- обозначить, в чем выражается суть именно правовых актов управления (или правовых управленческих, административных правовых актов) как комплексной (сложной) категории, в том числе с учетом развития юридической мысли в ракурсе науки административно-правовой отрасли;

- провести группировку и сравнение определений, признаков и свойств правового акта управления как правовой и управленческой категории, устранить возможные разночтения в выработке единого оптимального определения данного явления через наиболее широкое раскрытие его признаков;

- и наконец, выявить специфику правовых актов управления ОВД как разновидности правовых управленческих актов.

Для начала представляется необходимым провести общий обзор основных существующих в науке подходов, определений, предлагающих

некоторые общие признаки правового акта управления или сходного с ним явления, которые некоторые авторы-исследователи могут иногда обозначать в иной терминологической оболочке.

В России самые первые теоретические конструкции в области правового акта, обладающего управленческими свойствами или направленностью, появляются в конце XIX века в трудах первых представителей зарождавшейся на тот момент науки административного права на базе слияния воззрений полицейского права с положениями государственного права и связаны с именами таких ученых, как Елистратов А.И., Евтихеев А.Ф., Дерюжинский Ф.В., Лазаревский Н., Андреевский Т., которые освещали вопросы актов правового характера и управленческой направленности косвенно, исследуя ту или иную правовую проблему.

В период 50–60-х годов двадцатого века появляются труды основных и базовых исследователей в данной области, которые предложили более развернутую концептуальную основу правовых актов управления, в частности, это работы Волкова М.М., Евтихеева И.И., Мицкевича А.В., Новоселова В.И., Пахомова И.Н., Рахлина З.М., Салищевой Н.Г.¹ В 70–80-е годы прошлого века теория правовых актов управления получила дальнейшее развитие: появляются фундаментальные научные разработки по теории административного права в целом и в ракурсе проблемы правовых актов управления, что, в частности, выразилось в трудах Горшенева В.М., Лазаревой В.В., Николаевой М.Н., Розина Л.М.² С 80-х годов до настоящего времени правовым

¹ См.: Волков М.М. Акты советского государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1953; Евтихеев И.И. Виды и формы административной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1948; Мицкевич А.В. Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1967; Новоселов В.И. Акты государственного управления и укрепление законности СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1965; Пахомов И.Н. Акты советского государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львов, 1952; Рахлин З.М. Акты советского государственного управления: учебное пособие по курсу «Советское право». М., 1960; Салищева Н.Г. Нормативные акты советского государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. Львов, 1954.

² См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972; Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975; Николаева М.Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. М.,

актам управления посвящается наибольшее количество работ и изысканий¹. В целом указанные работы были посвящены тем или иным аспектам правовых актов управления либо отдельной связанной с ними проблематике, хоть имелись и комплексные диссертационные исследования².

Изучение определений правовых актов управления представляет собой отдельный аспект, в рамках которого многие авторы дают хотя внешне схожие, но все же позволяющие увидеть определённые различия модели. На протяжении развития науки административного права подходы к выбору категории предопределили также во многом и тот набор правовых и концептуальных признаков, которыми наделялись исследуемые правовые акты управленческого характера³. Выделение тех или иных определений позволяет их сгруппировать по смысловому содержанию.

Первая и самая многочисленная группа авторов рассматривает правовые акты управления как акты государственной администрации в роли особых подзаконных властных актов. Авторы в рамках данной позиции оперируют категориями «правовой акт управления», «административный акт», «акт

1975; *Розин Л.М.* Вопросы теории актов государственного управления и практика органов внутренних дел. М., 1974.

¹ См.: *Анискевич М.Н.* Юрисдикционные акты органов государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989; *Барабашев А.Г.* Демократические начала принятия актов органов государственного управления (организационно-правовые проблемы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992; *Васильев Р.Ф.* Акты управления: значение, проблема исследований, понятие. М., 1987; *Искакова К.С.* Отмена и приостановление актов управления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987; *Лаврова Н.М.* Форма актов государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987; *Слесарева Е.С.* Индивидуальные акты управления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984; *Целик А.М.* Административно-правовые акты органов исполнительной власти Российской Федерации и их применение в деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

² См.: *Васильев Р.Ф.* Акты управления (Понятие и юридические свойства): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980.

³ См. среди современных исследований и учебных пособий по теории административного права: *Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова.* М., 1999; *Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д.* Формы и методы деятельности государственной администрации: учебное пособие. Екатеринбург, 1999; *Васильев Р.Ф.* Акты управления: значение, проблема исследований, понятие. М., 1987; *Демин А.А.* Административное право Российской Федерации. Курс лекций. М., 2002; *Корнев А.П.* Административное право России. М., 1997; *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права. Т. 2. М., 2002; *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие. М., 1995.

администрации» и рассматривают его как одностороннее, принятое в соответствии с законно установленной процедурой и во исполнение закона государственно-властное волеизъявление уполномоченного органа власти или должностного лица, оформленное в виде соответствующих правовых норм ведомственного характера и направленное на регламентацию управленческо-правовых отношений или оформление результатов административно-правового разбирательства, что в целом находится на уровне задач публичного управления¹. Исследователи правового акта управления в разрезе административно-правового регулирования предполагают развитие теории в ракурсе юридических свойств данного акта как особого правового средства, выражающего определенную властную волю и используемого при регулировании административных отношений и в правоприменении, которое влечет юридические последствия для субъектов. Еще в 1917 году Елистратов А.И. рассматривал административные акты как акты управления, «направленные на установление, изменение или прекращение конкретных юридических отношений или состояний»². Евтихийев А.Ф. в тот же период рассматривал административные акты как средство «обнаружения» «государственной воли в границах закона, в целях выполнения обязанностей публично-правового характера»³. Таким образом, уже в первый из обозначенных нами периодов административно-правовых исследований правовые управленческие акты рассматривались как юридическое средство выражения воли государственных органов власти и управления, направленное на реализацию их компетенции в сфере публичного управления.

Старилов Ю.Н. рассматривает административный акт (правовой акт управления) как правовой акт, регулирующий управленческие отношения или разрешающий конкретное управленческое дело (спор) и устанавливающий

¹ См.: *Общее административное право: учебник* / под ред. Ю.Н. Старилова. М., 2007. С. 341; *Административное право: учебник* / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. 320 с.; *Васильев А.С.* Административное право Украины (общая часть): учебное пособие. Харьков, 2001. С. 147.

² См.: *Елистратов А.И.* Основные начала административного права. М., 1917. С. 152–167.

³ См.: *Евтихийев А.Ф.* Законная сила актов администрации. Люблин, 1911. С. 41.

новый правовой статус субъекта права, он обладает государственно-властным характером, издается субъектами публичного управления в одностороннем административном порядке в рамках управленческого процесса (в соответствии с установленной процедурой) для достижения целей управления, решения задач уполномоченных органов и должностных лиц при осуществлении ими управленческих функций¹. Коренев А.П. также исходит из аналогичных посылок, рассматривая правовой акт управления как юридический акт, регулирующий управленческие отношения или разрешающий конкретное дело (вопрос), имеющий персональное значение для определения поведения его адресата и издаваемый в одностороннем порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в соответствии с установленной процедурой².

Бахрах Д.Н. применяет термин «акт государственной администрации», который рассматривается автором как особый вид подзаконных, официальных юридических актов, принимаемых субъектами государственной власти в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, содержащих односторонние властные волеизъявления и влекущих юридические последствия³. Студеникин С.С. еще в середине прошлого века рассматривал акты государственного управления как «юридические формы (указы, постановления, решения, распоряжения, приказы) исполнительно-распорядительной деятельности органов государства, осуществляющих полномочия в пределах своей компетенции, на основе и во исполнение законов в установленном законом порядке»⁴.

Как видно из приведенных определений, административно-правовой «срез» функциональных и юридических свойств правового акта управления предполагает среди его свойств, выделяемых большинством авторов, наличие направленности на регламентацию управленческих правоотношений или

¹ См.: *Старилов Ю.Н.* Правовые акты управления: понятие значение и функции // Вестник ВГУ. Серия 1. Гуманитарные науки. 2000. № 1. С. 129–150.

² См.: *Коренев А.П.* Административное право России. Ч. 1. М., 2000. С. 194.

³ *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник для вузов. М., 2000. С. 268.

⁴ См.: *Студеникин С.С.* Административное право. М., 1949. С. 106–131.

разрешение конкретного управленческого вопроса, издание (принятие) в одностороннем порядке уполномоченными органами власти и управления, которые являются непосредственным источником происхождения актов, с включением в акт односторонних властных волеизъявлений, выработка и оформление которых происходит в соответствии с установленной процедурой. Официальность, подзаконность и персонифицированность направленности включаются в число признаков акта не всеми исследователями, равно как и возможность порождения актами юридических последствий, и их творческий характер. Это не всегда вполне объяснимо, на наш взгляд, так как, например, свойство официальности должно быть характерно для любого правового акта, поскольку акт возникает и исходит «по должности», официально от уполномоченного органа или должностного лица. В то же время творческий характер в строгом смысле нельзя считать каким-либо специфическим свойством акта, так как творчество характерно для иной формы личностной и человеческой деятельности и предполагает применение творческих приемов и средств, имеющих ярко выраженный индивидуальный характер, между тем как правовой акт представляет собой набор средств и инструментов, имеющих более шаблонизированный, формализованный характер.

В основной своей массе в современной литературе сложилось и поддерживается представление о правовых актах управления как об облаченной в правовую форму разновидности властного решения, предписания, выработанного в рамках правового регулирования административно-правовых отношений, основанных на применении властного воздействия на управляемых субъектов. В рамках такого подхода можно указать на определения, предлагаемые Габричидзе Б.Н. («правовая разновидность управленческого решения, представляющая юридически властный, принятый путем одностороннего волеизъявления полномочного субъекта административного права... акт, имеющий предусмотренную законодательством форму и направленный на установление административно-

правовых норм, возникновение и изменение административно-правовых отношений в целях осуществления задач и функций в сфере исполнительной власти»)¹, Козловым Ю.М. («основанное на законе односторонне юридически-властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм и возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач и функций государственно-управленческой деятельности»)², Арзамасовым Ю.Г. («властное волевое действие органов исполнительной власти и должностных лиц, в большинстве случаев оформленное документально, осуществляемое в целях реализации и на основе нормативных актов и распоряжений высших органов государственной власти, направленное на регулирование общественных отношений»)³, Масленниковым М.Я. («подзаконные односторонние юридически властные предписания органов государственного управления и должностных лиц, с помощью которых реализуются цели и конкретные задачи исполнительно-распорядительной деятельности»)⁴.

В некоторых определениях отражены оттенки указанных свойств или дополнительные описательные характеристики, не меняющие их сути, так, в частности, Кононов П.И. дополняет, что административно-правовой акт выражен в официальной документальной форме и является управленческим решением уполномоченного органа лица, которое влечет за собой юридически значимые последствия для субъектов регулируемых им отношений⁵, то есть относит к исследуемым актам только письменные официально оформленные

¹ См.: Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М., 1998. С. 235.

² См.: Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1994.

³ См.: Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации. Барнаул, 2003. С. 115.

⁴ См.: Масленников М.Я. Административное право: учебное пособие. Тверь, 2001. С. 46.

⁵ Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография. М., 2013. С. 113.

решения в виде документов, вынесение которых влечет за собой определенные последствия.

Французский исследователь Ведель Ж. использует категорию «исполнительное решение», под которым понимает «односторонний юридический акт... с целью изменения юридического распоряжения путем закрепления или предоставлением прав»¹.

Для более полной характеристики сущности и содержания категории «правовой акт управления» необходимо описание его основных признаков и свойств. С учетом всех приведенных теоретических определений правовых актов управления можно сказать, что их исследование должно происходить в разрезе всех их свойств как специфической разновидности правовых актов, обладающих определённой спецификой в силу их функционального предназначения. Правовые акты управления ОВД обладают как общими признаками, типичными для любого вида правового акта, так и специфическими признаками управленческих актов, проявляющимися в деятельности ОВД. Категория «правовой акт» является более широкой по своему объёму по отношению к понятию «правовой акт управления», так как любой правовой акт управления в принципе обладает признаками и свойствами правового акта в целом.

В системе общих правовых признаков, являющихся по своей сути родовыми и присущих любым правовым по своей природе актам, в том числе актам управления, можно отметить следующие:

1. Любой правовой акт функционально направлен на системную организацию норм права или нормативных предписаний правового характера в определённой предметной области правового регулирования.

2. Любой правовой акт обладает официальным характером, так как он издается от имени публичной власти и официальным лицом, действующим в силу своего должностного положения от имени власти в публичных интересах и имеющим на то соответствующие полномочия.

¹ *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., 1973. С. 148.

3. Источником правового акта и выраженных в нем предписания или нормы является обобщение потребности в регулировании той или иной сферы и необходимость адекватного закрепления волевого решения или воли уполномоченного лица или органа, его издающего. Правовой акт выражает либо государственную волю в целом, либо волю отдельных компетентных органов государственного аппарата, которая может быть выражена в пределах их целевой компетенции.

4. Издание любого правового акта происходит исключительно в пределах компетенции лица или органа, его утверждающего или принимающего. Именно посредством издания правовых актов любые официальные органы власти, должностные лица реализуют тот объем компетенции, который им предоставлен в пределах осуществления того или иного регулирующего или управляющего объема или сферы воздействия, который соответствует целям их деятельности и характеру поставленных перед ними задач.

5. Любой правовой акт направлен на реализацию определённых социальных интересов или реализацию определённой публичной государственной воли, которая непосредственно в нем выражается или подлежит конкретизации, будучи отражением его места в системе иерархии правовых актов.

6. Любой правовой акт является целевым, то есть он может как сам носить целеполагающий характер, так и выступать правовым средством для реализации определённых целей или задач, что также вполне относимо и к сфере управленческого воздействия, в частности, к правовым актам в сфере управления.

7. Правовой акт, как правило, должен быть общедоступен, информация, в нем содержащаяся, должна быть всегда открыта для изучения всеми лицами всего социума. Это свойство неразрывно связано с публичностью правового акта, то есть каждый индивид, любое лицо должны иметь возможность получать всю необходимую информацию о правовом акте, который носит публичный характер и по своему функциональному предназначению

предполагает регулирование общественных отношений, иметь возможность ознакомиться с сутью всех требований и положений издаваемых правовых актов.

8. Правовой акт обладает обязательностью и юридической силой, то есть он порождает юридические последствия вследствие исполнения содержащихся в нем норм и правовых предписаний. При этом требования, заключенные в правовом акте, подлежат исполнению со стороны их адресатов. Юридическая сила правового акта отражает совокупность таких его характеристик, которые отражают его место в системе правовых актов и его способность порождать юридические последствия для субъектов, которым они адресованы.

Помимо указанных выделяемых всеми исследователями общих признаков правовых актов, как мы уже отметили, некоторые вопросы и спорность вызывает отнесение к числу свойств правовых актов персонифицированности воздействия, творческого характера, одностороннего характера. О творчестве как возможной, но далеко не превалирующей его составляющей мы уже упомянули. Стоит добавить к этому ряд замечаний. Само по себе решение или волеизъявление, которое выражается в форме правового акта, служит источником его принятия, а существо акта составляют нормативные, формализованные средства, то есть нормы или нормативные предписания, которые формализуют и детально раскрывают содержание акта и обладают регулирующими свойствами. Такие правовые средства не обязательно являются персонифицированными, они могут иметь также и общий характер и быть рассчитанными на многократное их применение, то есть становиться нормативными. Поэтому мы не можем сказать, что правовой акт управления есть только в чистом виде решение или предписание, волеизъявление. Последнее служит, скорее, его источником, а суть акта выражается в системе содержащихся в нем нормативных или иных правовых средств.

Правовой акт управления как самостоятельная категория и комплексное правовое управленческое средство в системе правовых актов в целом возникает на определенной правовой (формально-юридической) и концептуальной

(теоретической) основе, а также обладает специальными признаками, отличающими его от иных правовых актов.

С формально-юридической стороны правовые акты управления возникают в связи с закреплением за компетентными субъектами управления (органами исполнительной власти и их должностными лицами) определённого набора исполнительно-распорядительных полномочий, направленных на реализацию регулируемой законом и управленческой по своей природе деятельности. Так, в частности, за ОВД закреплён определённый набор полномочий в сфере исполнительной власти, реализация которых требует издания значительного числа нормативных и индивидуальных актов управления¹.

С концептуальной позиции выделение в правовой системе такого средства, как правовые акты управления, обусловлено следующими факторами и причинами:

1) необходимость правового воздействия не только на законодательном, то есть более общем и абстрактном уровне, но и на уровне индивидуального и организационно-управленческого воздействия на объект регулирования, так как уровень закона не позволяет всеобъемлюще и детально урегулировать весь комплекс различных ситуаций, то есть та или иная управленческая ситуация требует отдельного вмешательства со стороны органов исполнительной власти,

¹ В частности, широкий и разнообразный объем полномочий и перечень направлений управленческой деятельности предусмотрен Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (См.: *Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту...*: Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»); частью первой статьи 36 Налогового кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ, предусматривающей полномочия ОВД в сфере налоговых правоотношений и налогового контроля (См.: *Налоговый кодекс РФ* от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»); статьей 12 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (См.: *Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федеральный закон* от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

которые действуют в пределах закона и на основе его базовых принципиальных и иных нормативных положений;

2) правовое регулирование требует оперативного управленческого исполнительного воздействия со стороны органов исполнительной власти, которые реализуют его посредством ряда средств, но для такого управления требуется правовая основа и соответствующие правовые средства, в качестве которых выступают правовые акты управления;

3) с помощью правовых актов управления юридически опосредуются конкретные управленческие решения субъектов исполнительной власти (органов и их должностных лиц) по конкретным повседневным задачам в административной, административно-политической, социокультурной и иных сферах жизни общества; все (любые) управленческие решения не могут при этом приниматься в отрыве от закона и от тех принципиальных положений, которые он устанавливает, иначе теряется смысл всего правового регулирования в целом, при этом управленческое решение формализовано, то есть закреплено и выражено в форме, которую собственно и предписывает закон, именно в этом и находит, на наш взгляд, воплощение комплексная управленческо-правовая природа данных актов, которые всегда выражены в правовой форме, обладают правовыми свойствами (свойствами правового акта) и используются в непосредственной практике управления;

4) правовые акты управления по сравнению с законодательными актами отличаются наиболее высокой степенью мобильности и оперативности, что связано с упрощенным процедурным порядком их принятия и вступления в силу.

И наконец, с учетом изложенного, специфика правовых управленческих актов выражается в следующих их признаках:

— они всегда являются подзаконными, то есть те средства управленческого правового воздействия, которые они оформляют и содержат, всегда применяются на основе и во исполнение закона, а предписания,

содержащиеся в управленческих актах, являются предписаниями вторичного, производного характера, подчиненными законодательным предписаниям;

– в целом правовые акты управления всегда возникают на основе другого акта, находящегося в вышестоящей по отношению к нему позиции в иерархии юридических актов, в частности, например, в правовых актах ОВД часто дается ссылка на акты Правительства или комплексные, межведомственные акты;

– они используются как правовое средство в управленческой деятельности органов власти и управления для решения специальных управленческих задач;

– данные акты оформляют результат одностороннего властного воздействия управляющих субъектов на управляемую ими систему. Односторонность как признак управленческого правового акта характерна для большинства из них, так как предписание исходит от властного субъекта воздействия (выражающегося в управлении);

– субъекты, принимающие такие акты, реализуют публичные управленческие функции в рамках их деятельности, подчиненной требованиям законодательных вышестоящих правовых актов. В правовом акте управления всегда выражено волевое начало, то есть источник его принятия, которое концептуально отражает волю управляющего органа в решении того или иного вопроса в подведомственной сфере;

– процесс принятия и издания таких актов является по своей природе правовым управленческим процессом, и он предполагает соблюдение ряда процедур управленческого характера;

– правовые последствия, вызываемые данной категорией правовых актов, специфичны по своей предметной области и характеру возникающих на их основе правоотношений, в частности, посредством правовых актов управления основное воздействие реализуется в сфере административного управления и реализации властно-исполнительных и распорядительных полномочий, это в свою очередь предполагает проведение перед их изданием анализа и оценки достаточности и необходимости в целом издания акта для

достижения целей задач управленческого воздействия в сфере административных правоотношений;

– данная категория правовых актов, как правило, выражается в форме официального юридического документа, хотя письменная форма не является определяющей;

– правовые акты управления могут служить основанием для принятия иных, подчинённых им по иерархии управленческих актов, в частности, акты управления Президента и Правительства создают основу для принятия актов ОВД, акты Министра внутренних дел создают основу для принятия актов иных должностных лиц на уровне территориальных органов.

Но одними лишь правовыми свойствами и характеристиками комплексное явление правового управленческого акта описать невозможно. Сущностные и категориальные признаки именно правовых управленческих актов предполагают наличие в них и управленческих качеств и свойств. В этом смысле такие акты, будучи актами ведомственной публичной направленности, обладают комплексным, смешанным по своей природе характером. Вопрос о смешанных актах уже затрагивался в правовых и иных исследованиях, посвященных тематике правовых актов. Так, в частности, Мицкевич А.В. выделял акты с нормативными и индивидуально-конкретными предписаниями¹. Шебанов А.Ф. указывал, что «в практике государственных органов имеют место акты, которые содержат как правовые нормы, так и конкретные предписания по применению норм права в конкретно определенных отношениях», автор относил их к категории «нормативно-хозяйственных актов»². Голунский С.А. с этим не согласился не только ввиду неравнозначности и несоизмеримости нормативных и индивидуальных предписаний и ввиду несоизмеримости общественного значения того и другого, но и потому, что акты применения права, как правило, исчерпываются

¹ См.: *Мицкевич А.В.* Акты высших органов Советского государства. М., 1967. С. 29.

² *Шебанов А.Ф.* Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства // Советское государство и право. 1960. № 7. С. 147.

однократным действием (или строго ограниченным числом действий) определенного лица или лиц, заранее известных¹.

Полагаем, что правовые управленческие акты зачастую являются актами, содержащими нормативные предписания, или одновременно со специфически выраженными нормами зачастую содержат в себе правоприменительные и правореализационные или организационные элементы. Для правовых актов ОВД это особенно характерно ввиду функционального назначения и полномочий. В силу традиционно сложившихся правил изложения содержания в совокупности с четкими конкретными требованиями данный документ является лучшим способом оформления устоявшихся норм применительно к индивидуальной ситуации.

Исходя из приведенных определений правовых актов управления (административных актов) можно прийти к выводу о том, что в науке не вызывают дискуссии следующие специфические признаки правовых актов управления: регламентация с их помощью управленческих отношений или решение конкретного управленческого дела (разрешение административного конфликта); наличие государственно-властного характера, издание в одностороннем порядке, наличие специального уполномоченного субъекта управления, который его издает; включение в его содержание односторонних властных волеизъявлений; принятие в соответствии с установленной процедурой.

Анализ категориальных признаков правовых актов и их свойств, а также функционального предназначения актов управления и изложенных позиций позволяет считать целесообразным исходить из набора более абстрактных признаков и абстрактного определения правового акта управления, которое учитывало бы его подзаконный характер, принудительное воздействие, универсальное функциональное значение как правового средства управления и не сводило бы его смысл лишь к одной из каких-либо возможных форм

¹ Голунский С.А. К вопросу о понятии правовой нормы в социалистическом праве // Советское государство и право. 1961. № 4. С. 25.

выражения. Ввиду этого функциональное предназначение правовых актов управления выражается в триедином их комплексном предназначении:

– с одной стороны, правовые акты управления являются средством оказания правового воздействия, иногда и прямого правового регулирования общественных отношений, поскольку они в любом случае, обладая свойством юридической общеобязательности, либо содержат регулятивные нормы права, а чаще всего конкретные нормативные предписания¹, изданные во исполнение вышестоящих правовых актов (главным образом законов), либо содержат предписания, которые изданы для непосредственного исполнения или реализации (в том числе) применения норм права в конкретных ситуациях;

– с другой стороны, правовые акты управления, как следует, собственно, из их категориального определения, являются также и актами, посредством которых управляющая система оказывает организующее и упорядочивающее воздействие на объект управления, то есть служат средством управления;

– правовые акты управления могут выступать также и юридическими фактами, то есть служить основанием для возникновения и развития правоотношений, в частности, правоотношений на базе административно-правового регулирования, в сфере применения административного принуждения;

– правовые управленческие акты индивидуального характера могут также выступать основанием для принятия и утверждения иных актов и правовых документов, в частности, правовыми актами могут утверждаться или регистрироваться уставы некоммерческих организаций, деятельность которых находится под управлением органов власти.

¹ Здесь мы исходим из того, что в действующих правовых актах, включая правовые акты управления, норма права в ее законченном виде встречается достаточно редко, так как мы чаще всего можем наблюдать действие конкретного нормативного предписания, состоящего из диспозиции нормы или, что реже, ее гипотезы или санкции, а не законченной «логической» нормы, представленной всеми тремя ее элементами – гипотезой, диспозицией и санкцией.

Таким образом, правовой акт управления обладает комплексным набором: свойствами юридического (правового) акта и свойствами собственно оперативно-управленческого акта. Правовые свойства акта позволяют использовать правовые средства и реализовывать правовые предписания в процессе управления, то есть претворять их в жизнь на уровне управленческого воздействия на управляемую систему, в этом смысле можно словами уже упомянутого Веделя Ж. говорить о правовом акте управления как об исполнительском решении.

С учетом этого полагаем возможным рассматривать правовой акт управления как основанное на законе, одностороннее, властное и формализованное управленческое средство выражения волеизъявления уполномоченного органа публичного управления (или действующего от его имени должностного лица) любого уровня, выполняющего исполнительно-распорядительные функции, содержащее правовые предписания нормативного или индивидуального характера, рассчитанные на однократное или многократное применение и влекущие юридически значимые последствия для их адресатов.

Результат лингвистического анализа одного из рядов указанных понятий – «административный акт» и «акт управления» – свидетельствует о том, что они являются синонимами, поскольку в корневом семантическом выражении в латинском языке «administration» – это управление. Форма государственного управления в виде правовых актов приобретает свои свойства посредством придания им признаков, сочетающих правовые и административные начала одновременно, заимствованные из указанных социальных явлений, то есть «являются правовой формой государственного управления»¹.

Правовая сущность управленческой видовой категории правовых актов в административном и управленческом разрезе при реализации полномочий

¹Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: учебник. М., 2005. С. 236–237.

ОВД заключается в том, что правовые административно-управленческие акты, являясь нормативными по своей природе, выступают регулятором общественных отношений в той или иной сфере, требующей управления со стороны органов государственной власти, в частности, ОВД. Правовое регулирование, являясь классической категорией теории права, непосредственным образом используется в том числе в системе управленческих отношений и для организации функционирования управляемой системы, включает организацию поведения участников правоотношений, установление их субъективных прав и обязанностей, создание определенной правовой основы и оснований для возникновения юридически значимых последствий.

Полагаем, что обобщенно специфика общих признаков и свойств правового акта управления, издаваемых и исполняемых ОВД, может быть охарактеризована следующим образом:

1. Правовые акты управления в сфере ОВД по большей части содержат в себе нормативные предписания, обладающие свойствами общего абстрагированного управленческого воздействия, рассчитанные в основном на многократное их применение. Для актов ОВД характерна также сегментация субъектов, которых они касаются, в частности, распространены акты индивидуального персонифицированного организационного или установительного характера (имеют среди них более высокий удельный вес), и по большей части направлены на воздействие определенной категории лиц или сотрудников ОВД внутри системы, и их воздействие на организацию управления в сфере внутренних дел имеет не столь высокое значение. Правовой акт ОВД может при этом носить нормативный, индивидуальный и правоприменительный характер, при этом все из указанных разновидностей правовых актов вполне могут быть использованы и в сфере управления, реализуемого ОВД. Акты ОВД нормативного правового порядка обладают широкими свойствами абстрагированного регулятивного инструмента, в основном обращенного на реализацию положений законодательных актов и актов Президента, направленных на установление компетенции и системы

ОВД, регулирование общественной безопасности, охраны правопорядка, регулирование миграции и вопросов гражданства, а также вопросов организации расследования преступных обстоятельств и осуществления оперативно-розыскной деятельности, и организацию работы аппарата МВД России и его сотрудников, то есть данные акты обладают своеобразием предметной области их применения. Количество нормативных правовых актов, применяемых в сфере управления, является внушительным, применительно к сфере управления внутренними делами не все правовые акты, издаваемые ОВД, будут носить строго нормативный характер. Многие акты ОВД носят также характер правовых установительных и организационных предписаний, детализирующих положения законов и указов Президента и создающих основу для их исполнения на практике.

2. Нормативные правовые акты ОВД направлены на упорядочивание общественных отношений в сфере социального воздействия или управления, реализуемого ОВД. Индивидуальные правовые акты ОВД в основном выражены в виде правоприменительных актов, посредством которых реализуется правовая санкция, требование которой выражено на уровне закона, и создают основу для поднормативного регулирования общественных отношений, что происходит посредством вынесения индивидуальных предписаний и решений, которые в конечном итоге также влекут за собой их развитие или прекращение, в форме правоотношений, признание или изменение юридических состояний и т.п.

3. Акты ОВД по своей юридической силе подчинены и не могут противоречить не только законам, но также и актам Президента РФ и актам Правительства РФ, в этом выражается их подзаконный правовой характер. Правовые акты управления ОВД могут быть изданы и издаются только в рамках конституционно-правового поля РФ, в рамках, определенных другими федеральными и федеральными конституционными законами, и всегда носят характер правовых средств, которые служат для детализации и применения законодательных актов органов высшей власти, а также содержат механизм

их реализации, организуют функционирование органов власти, служат для оформления подзаконного публично-властного решения, которое будет облечено в нормативную (нормативный публично-правовой акт) или ненормативную форму. То есть публичный акт управления ОВД носит характер ведомственного управленческого публичного нормативного или ненормативного акта, который в любом случае должен обладать свойством соответствия закону и не выходить за его рамки. Подзаконность правового управленческого административного акта имеет сложную иерархическую соподчиненность и соответствие его как закону, так и принятым на основе этого закона подзаконным нормативным актам более высокой юридической силы по сравнению с актом ОВД.

Соотношение законов и правовых актов управления ОВД заключается в следующем:

1) на уровне законов реализуется компетенция высших органов законодательной власти, то есть законодательных органов, а посредством правовых актов управления подлежат реализации исполнительные функции ОВД;

2) правовые акты управления ОВД, также как и законодательные акты, направлены на регулирование отношений, но обладают более высокой гибкостью с точки зрения возможности их изменения, дополнения или отмены по сравнению с законом. Это обеспечивает в том числе пластичность и приспособляемость правового регулятивного механизма, применяемого государством;

3) посредством правовых актов управления ОВД детализируется и получает организационную основу весь функционал правовой компетенции и регулирования, который предоставлен данным органам законодательными актами. Законодательные акты устанавливают фундаментальные основы, принципиальные положения для регулирования общественных отношений, а актами ОВД обеспечивается управленческое воздействие для претворения

всех вышестоящих нормативных положений, начиная с Конституции РФ, заканчивая общими отраслевыми принципами;

4) правовые акты управления носят служебный характер по отношению к законам, так как направлены на создание процедур и средств их реализации. Законодательные акты служат именно правовой основой и источником для формирования других актов государства, в том числе правовых актов ОВД;

5) правовые акты управления, как правило, рассчитанные на менее длительный период действия, являются менее стабильными по сравнению с законами. В случае внесения изменений в отраслевые и другие связанные с определенной сферой правового регулирования законы они должны быть приведены в соответствие с этими источниками права. Законом может быть отменен, изменен или приостановлен любой акт управления;

6) правовые акты управления по сравнению с законодательными актами действуют в отношении более узкого круга лиц;

7) количественный состав правовых актов управления весьма широк, что требует создания основ их систематизации.

5. Правовые акты управления ОВД в основном строятся на централизованной основе, так как основным источником принятия таких актов является Министр внутренних дел, актам территориальных органов МВД России приписывается подчиненная роль и значение, в точности отражающие основные и по большей части модельные для них положения актов центрального аппарата.

6. Правовые акты управления в основном являются проявлением основанной на законе признанной компетенции Министра внутренних дел или должностных лиц, осуществляющих управление территориальными органами МВД России, в целях решения публичных управленческих задач. Во всех случаях воля, выраженная в административных актах, является государственной, но по большей части сформированной на основе реализации принципиальных положений, сформулированных для ОВД вышестоящими органами власти и управления, такими, как Президент, Правительство.

7. Исполнение требований правового акта управления ОВД обязательно для всех должностных лиц ОВД и, как правило, для тех лиц, которым они адресованы, то есть они подлежат исполнению всеми его адресатами, которые обладают необходимой на то специальной или общей правосубъектностью.

8. Специальная компетентная основа принятия выражена в том, что выпуск и принятие правовых актов управления соотносятся с компетенцией уполномоченного органа, должностного лица системы ОВД, за которым закреплён точный объём компетенции. Государственные органы с помощью актов осуществляют закрепленную за ними компетенцию в рамках собственных полномочий. Административный акт для признания его законным должен быть принят в рамках компетенции должностного лица или органа государства¹. С учетом того, что публично-правовой акт управления всегда влечет юридические последствия для объекта, он может быть совершен строго в пределах компетенции его как органа власти, выражающего властное волеизъявление по вопросам ведения данного органа.

9. Односторонность волеизъявления, выраженного в правовом акте управления, проявляется в том, что для его принятия не требуется согласия или согласования адресата, которому он направлен, управленческое решение, которое в нем заключено, носит односторонний властно-юридический характер и отражает единоличное волеизъявление, решение соответствующего субъекта управления, принимаемое без согласования с объектом управления. Императивность, обязательность для адресата административного акта обнаруживается в предписании, которое в нем содержится, имеет властный характер и представляет собой одностороннее волеизъявление соответствующего уполномоченного субъекта административного права. Хотя это не исключает и проявления инициативы управляемого объекта применительно к вопросу, требующему решения, например, подача заявления о выдаче лицензий, о регистрации каких-либо фактов и т.п. Ввиду этого некорректным является отнесение к административным актам так называемых

¹ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 144.

нетипичных форм управленческой деятельности, таких как административно-правовые договоры (соглашения) и т.п.

С учетом того, что административные правовые акты касаются сферы публичного управления, то есть публичных интересов, большинство из них принимаются и реализуются публичными субъектами управления по собственной инициативе.

10. Властность как свойство предопределяет указанный односторонний характер правовых актов управления, выраженный в том, что они исходят от органов, наделенных публичной властью, основанной на правовых предписаниях. Властность публично-правовых актов управления является источником юридической принудительной силы их действия, так как посредством управленческого публично-правового акта выражается властное императивное волеизъявление органа, его совершающего или издающего. Большинство правовых актов публичного управления имеет императивный характер, то есть содержание публично-правового акта управления всегда связано «с выражением императивного предписания органа власти, влекущего юридические последствия для объекта управления»¹.

11. Для актов МВД России устанавливается типичная для них определенная юридическая форма для каждого вида административного акта. Поэтому текст акта должен быть структурирован и построен по правилам юридической техники, с соблюдением обязательных реквизитов, свойственных каждому акту.

Издание любого правового акта управления ОВД происходит по специальной правовой процедуре².

¹ Угровецкий П.О. Административные акты органов прокуратуры: дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 2011. С. 35.

² В частности, применительно к ОВД такая процедура установлена Правилами, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009. Нормотворческая деятельность системы органов МВД России регламентируется Правилами подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России, утвержденных приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484, далее также – Правила подготовки нормативных актов, Правила (См.: *Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России*: приказ МВД России

12. Каждый административный акт занимает такое место в иерархии актов, при котором сохраняется принцип его «вертикального» подчинения актам высших органов государственной власти. Иерархия юридических административных актов отражает реальные отношения между государственными органами и имеет большое значение для сохранения законности в государстве. Несоблюдение четкой иерархии, взаимоподчиненности актов приводит к нарушению правопорядка и законности.

С учетом основных свойств и признаков административно-публичной деятельности органов государственной власти в целом предлагаем следующее понятие правового акта управления ОВД. Правовой акт управления ОВД представляет собой основанное на законе, одностороннее властное и формализованное правовое управленческое средство выражения волеизъявления уполномоченных органов и должностных лиц, реализующих компетенцию в сфере внутренних дел, направленное на оформление предписаний нормативного или индивидуального характера, функционально предназначенных для организации управленческих правоотношений и реализации требований законодательных и подзаконных актов, требующих конкретизации и принятия для их исполнения управленческих правовых решений, рассчитанных на однократное или неоднократное их применение и влекущих юридические последствия для их адресатов.

Отдельный вопрос могут вызывать также упоминаемые в определениях правовых актов признаки, касающиеся того положения, что правовой акт управления может быть направлен на разрешение определенного спора и (или) правового конфликта, то есть в более конкретном выражении можно ли утверждать, что правовые акты по применению мер принуждения относятся к

от 27 июня 2003 г. № 484. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс») и Регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденным приказом МВД России от 14 ноября 2022 г. № 855 (далее – Регламент МВД России) (См.: *Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации*: приказ МВД России от 14 ноября 2022 г. № 855. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

правовым управленческим актам? Юридические акты, постановления правоохранительного свойства, направленности и содержания, направленные на применение мер принуждения или административно-правовых санкций, по своей сути относятся к юридическим правоприменительным актам.

В отношении таких актов при сравнении их с правовыми актами управления необходимо сделать ряд оговорок. Процесс управления в широком смысле связан с процессом правоприменения, и последний по своей юридической сущности является одной из составляющих или стадий (или фаз) действия механизма правового регулирования, и поэтому в широком смысле при применении нормы права охранительного свойства или санкции правоохранительной нормы субъект управления, применяющий санкцию, также осуществляет упорядочивающее или организующее воздействие на управляемую систему, но иным способом, хотя принципиально также связанным с реализацией и установлением его властной воли как субъекта права. В широком смысле властное волеизъявление исполнительного органа или его должностного лица при вынесении акта правоохранительной направленности, применяющего санкцию нормы права, направлено на индивидуальное воздействие в отношении подвластного субъекта, то есть выражает индивидуальное правовое предписание по разрешению конфликтной ситуации. При этом, конечно же, имеет место момент управления, но реализуемого в индивидуальном порядке, хотя и по своим последствиям имеющего более широкое воздействие на управляемую систему в целом. Так, в частности, проявляется превентивное, упреждающее воздействие и официальное информационное воздействие на иных субъектов права, которые входят в пределы системы управления и зону властной компетенции исполнительного органа власти. Таким образом, правовые акты ОВД по применению мер принуждения, санкций правовых норм или иных правоохранительных норм и средств права (например, нормы Кодекса

Российской Федерации об административных правонарушениях¹ и т.п.) также относятся в широком смысле к актам управления, но имеют индивидуальную направленность и используют иные средства воздействия, нежели те, что связаны с нормативными или ненормативными правовыми актами управления, которые содержат в себе организационные, установительные предписания.

В литературе также поднимается вопрос о различиях между правовыми актами управления и актами судебных органов власти и органов прокуратуры². В этом аспекте следует заметить, что судебные акты направлены на разрешение частного или публичного правового конфликта, в зависимости от того, какие стороны в нем участвуют. Судебная власть разрешает правовой конфликт, применяет норму права, не устанавливая при этом какого-либо правового предписания или положения в строгом смысле слова, а лишь определяет возможность удовлетворения правового требования той или иной стороны, констатируя его правомерность или неправомерность, исходя из правовой квалификации сложившегося правоотношения либо исходя из констатации наличия или отсутствия нарушения права, которое подлежит защите в той или иной конфликтной ситуации. Правовые акты управленческого характера воздействия, в отличие от судебных актов, не разрешают конфликт, не констатируют наличие или отсутствие права, подлежащего защите. Таким образом, следует согласиться с высказываемым в литературе мнением о том, что судебный акт является индивидуальным правоприменительным актом, направленным на разрешение дела о юридическом споре³.

Таким образом, правовые акты управления необходимо отграничивать от иных документов и актов, имеющих юридическое значение. Так, в частности, процессуальные акты (выносимые судами, прокурорами, должностными лицами предварительного расследования) в отличие

¹ См.: *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях* от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: *Абдурахманов А.А.* Правовые акты управления в механизме административно-правового регулирования общественных отношений: монография. М., 2004. С. 14.

³ См., напр.: *Плетнева О.Е.* Взаимная обязательность судебных решений и актов органов государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1982.

от правовых актов управления являются правовой формой выражения правосудия и принимаются в связи с конкретными нарушениями закона. Правовые акты управления издаются и в связи с совершением субъектами правоотношений правомерных действий. Гражданско-правовые договоры и соглашения отличаются от правовых актов управления наличием взаимного волеизъявления равноправных сторон как основы для их возникновения, посредством них реализуются частные интересы и цели, между тем как посредством правовых актов управления ОВД реализуются публичные интересы и цели. В отличие от правовых актов удостоверяющие документы (паспорт, свидетельство о регистрации транспортного средства), не устанавливают, не изменяют и не прекращают правоотношений, а лишь удостоверяют определенные факты.

В определенной степени правотворчество в системе органов МВД России испытывает на себе влияние некоторых норм и общепризнанных принципов международного права, также в сфере административного и других отраслей права Россия внедряет в том числе апробированные правовые принципы и конструкции, применяемые в зарубежных правовых системах.

Например, можно привести опыт законодательного определения административного акта Германии (в том числе вопросы правового регулирования), направленного на принятие правовых актов управления (административных актов)¹, согласно которому таким актом является «любое распоряжение, решение или иное властное действие административного органа, направленное на урегулирование единичного случая в области публичного права и имеющее прямые правовые последствия внешнего характера»².

Анализ данной легальной дефиниции, предложенной в германском законодательстве, позволяет выявить следующие признаки административного акта: 1) данный вид акта принимается органом власти; 2) административный

¹ См. предложение 1 пар. 35 Закона ФРГ о порядке производства дел в административных органах (Закона об административном производстве) от 25 мая 1976 г. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30021426&pos=5;-106#pos=5;-106&sel_link=1000399614 (дата обращения: 07.02.2021).

² Сборник законов об административных процедурах. М., 2016. С. 143.

акт применим к конкретному случаю, то есть носит ненормативный характер; 3) административный акт обеспечивает реализацию публично-правовых отношений; 4) данный акт имеет внешнее правовое действие.

Таким образом, в германской правовой теории признается, что юридическое значение имеют три признака административного акта: 1) регулирует отдельный случай (этот признак позволяет отграничить административный акт от нормативного), то есть не нормативная, а правоприменительная функциональная направленность; 2) является решением, правовым средством выражения «волеизъявления ведомства в отношении гражданина и обоснованием прав и (или) обязанностей для гражданина»; 3) «внешнее действие административного акта выражается в совершении непосредственного правового влияния «наружу», то есть подразумеваются отношения между государством и гражданами»¹.

Административный акт подлежит изданию органом управления в пределах его компетенции. В соответствии с логикой законодательного регулирования в ФРГ структурной единицей управления признается всякое учреждение «публичного управления», обладающее соответствующими властными полномочиями. Акт должен регулировать частный случай, т.е. относиться к определенному лицу (индивидуализированному кругу лиц). Не признаются административными такие акты, которые не осуществляют правовое регулирование, а лишь свидетельствуют или фиксируют определённый факт или связаны с реализацией правосудия. Законодательством предусмотрена развернутая система материальных норм о рассматриваемых актах (понятие, признаки, виды актов, требования к ним, нормы об их юридической силе и действии, дефектности и недействительности и пр.)².

¹ Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: учебное пособие / пер. с нем. М., 2000.

² «Правовое определение административного акта облегчает решение многих предметных вопросов общего административного права, поскольку оно создает четкие единообразные правила для этой формы административных действий» (Денне Й. Реформа административного права в странах СНГ // Юрист. 2005. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

Таким образом, немецкое законодательство предусматривает легальное определение административного акта, в российском же административном праве таковое отсутствует. В Германии, таким образом, административный акт рассматривается исключительно как индивидуальное формализованное юридическое решение, т.е. имеет индивидуальный характер. Данное в законе определение не охватывает акты нормативного характера.

Административное право России трактует административные акты (акты правового управления) более широко, относя к ним, наряду с индивидуальными актами, и акты нормативного характера.

Примечательно имеющееся сходство понимания правового акта управления в правовых системах двух государств. Как и в указанном немецком законодательном определении, так и в российской науке и практике административный акт выражает юридически обязательное волеизъявление, принятое органом власти в пределах его компетенции, влекущее правовые последствия.

В российском законодательстве не раскрывается определение и не проводятся юридические грани различия между категориями «решение» и «действие», при судебном обжаловании понятие «решение» схоже по смыслу с определением акта, данным в законе об административных процедурах ФРГ («внешнеуправленческий индивидуальный акт публичной администрации, влекущий правовые последствия для невластных адресатов»)¹.

В Законе об административном производстве ФРГ также отдельно выделяется понятие «общее распоряжение», рассматриваемое как административный акт, направленный на неопределённый круг лиц, или относящееся к публично-правовой регламентации того или иного объекта или его публичное использование широкой общественностью». Фактически такие акты проявляют юридические свойства смешанных актов управления. Они не адресованы конкретному лицу, но и не содержат предписаний нормативного

¹ Давыдов К.В. Административные акты и административные процедуры: соотношение и взаимодействие // Административное право и процесс. 2020. № 2. С. 43–47.

характера, то есть направлены на разрешение конкретной управленческой ситуации.

Таким образом, в немецком административном праве теория и практика исходят из принятия правовых актов индивидуальной направленности, но без персонификации адресата акта. Подобные нетипичные правовые акты имеют место ввиду их целесообразности, при этом они как бы заменяют необходимость издания большого количества персонифицированных индивидуальных актов, относящихся к отдельным персонам, заинтересованным лицам, круг которых зачастую может быть достоверно и не определен. Для таких случаев какой-либо типичный нормативный либо индивидуально-правовой акт не может быть эффективно и эргономично использован.

В теории российской правовой доктрины и практике работы правовой системы более распространено положение и ситуация, при которой любые правовые акты, не имеющие индивидуального адресата, относятся к нормативным правовым актам. Ввиду этого целесообразно воспринять аналогичный опыт Германии по внедрению в практику управления подобных нетипичных правовых актов.

Таким образом, вышеперечисленные специальные признаки характерны для всех правовых актов управления, принимаемых в системе ОВД. Правовым актам управления ОВД присущи все вышеперечисленные особенности публичных правовых актов управления. Значение их состоит в том, что они служат правовым средством реализации управленческой функции ОВД, что выражается в следующем:

– посредством правовых актов ОВД реализуется компетенция и властные предписания органов МВД России в сфере управления. Следовательно, данные акты являются частью реализуемого ОВД комплексного механизма публичного управления внутренними делами, связанными с охраной правопорядка и обеспечением безопасности. Правовые акты ОВД являются средством применения правовых инструментов в сфере управленческой деятельности ОВД;

– правовые акты ОВД выступают проводником обеспечения системного подхода при регламентации их управленческой деятельности, обеспечивают должную регламентацию отдельных функций и процессов в данной управленческой области, которая всегда находится в центре внимания органов государственной власти;

– правовые акты управления ОВД являются подзаконной конкретизирующей основой развития административных правоотношений субъектов в сфере функционирования подразделений и служб ОВД¹, создают условия для внедрения средств текущего управления системой ОВД², для внедрения оперативных и отвечающих потребностям времени технологий при управлении системой ОВД³, для создания организационной основы реализации контрольной деятельности⁴ и информационно-аналитической работы в ОВД⁵, а также закладывают правовую основу для реализации планирования и целеполагания в управленческой деятельности⁶, ведомственной оценки деятельности⁷;

¹ Урумов А.В. Юридическая природа нормативных правовых актов органов внутренних дел России. URL: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=3210 (дата обращения: 06.02.2021).

² См.: Ноздрачев А.Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011. С. 135.

³ См., напр.: Об утверждении Основных направлений деятельности штаба территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 октября 2018 г. № 707. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См., напр.: Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ См., напр.: Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 октября 2020 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Оценка соответствующих направлений деятельности ОВД регулируется приказом МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 (см.: Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс») и распоряжением МВД России от 28 августа 2019 г. № 1/9711.

– правовые акты управления ОВД структурируют уровни компетенции подразделений системы, упорядочивают административные процедуры в сферах администрирования, подведомственных МВД России (например, контроль, надзор и оказание государственных услуг в сфере миграции, обеспечение безопасности дорожного движения и др.);

– публичными правовыми актами ОВД детализируется, конкретизируется порядок применения нормативных предписаний, принятых на законодательном уровне, в целях обеспечения их реализации и применения в конкретной сфере общественных отношений, с этой точки зрения они могут также являться юридическим основанием для возникновения правоотношений, изменения правового статуса для определенных категорий субъектов права и т.д.;

– правовые акты управления ОВД создают обязательные для применения государственно-властные предписания субъектам, которым адресованы, то есть они являются средством властного воздействия и применения законодательных норм права. Исполнение правовых актов системы ОВД обеспечивается правовыми принудительными средствами, применением юридической ответственности и государственным принуждением;

– правовые акты правоприменительного характера и направленности также являются юридически значимыми документами, доказательствами, фиксирующими объективные фактические обстоятельства при разбирательстве юридических дел;

– правовые акты создают условия для исполнения юридически значимых действий и применения других правовых актов, организационные и правовые условия реализации прав и свобод субъектов права (например, выдача подразделением по вопросам миграции ОВД паспорта позволяет лицу пользоваться правами гражданина)¹.

(см.: *Об утверждении Методики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальных органах МВД России*: распоряжение МВД России от 28 августа 2019 г. № 1/9711. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист»).

¹ *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2009. С. 440–441.

Место и значение актов ОВД в общей системе правовых актов органов исполнительной власти обусловлено характером и компоновкой публичных правоотношений в сфере внутренних дел, к которой относятся:

- 1) правоотношения в сфере правопорядка и законности, охраны субъективных прав и свобод личности и гражданина;
- 2) правоотношения в сфере управленческой деятельности ОВД, процедурно-процессуального производства и соответствующие им действия; профилактика различных видов преступных деяний.

При подготовке и реализации правовых актов ОВД в качестве базового рассматривается принцип законности, имеющий универсальное правовое значение как в рамках деятельности по организации исполнения законов, так и в рамках их разъяснения или толкования. Принцип законности предполагает следующие основные логические правовые следствия и задачи, которые должны быть учтены в рамках деятельности ОВД с целью обеспечения режима законности:

- а) незыблемость основных прав и свобод личности;
- б) признание достоинства и значимости человека и гражданина;
- в) неделимость и взаимозависимость всех видов прав человека;
- г) обеспечение прав человека и гражданина как основная обязанность сотрудников ОВД;
- д) закрепление основных свобод – свободы слова, передвижения, совести, охраны личной и семейной жизни как абсолютных и извечных человеческих ценностей;
- е) обязательная судебная защита каждого нарушенного права и содействие в ее реализации;
- е) равенство субъектов перед законом в процессе разрешения конфликтов;
- ж) признание личности, государства и его органов равными субъектами в разрешении споров;

з) обеспечение процедурами общественного контроля за процессом осуществления органами полиции своих полномочий по обеспечению прав человека и гражданина;

и) правовая ответственность ОВД в вопросах обеспечения прав человека;

к) невмешательство в сферу частной жизни человека и гражданина и др.¹

Немало негативных признаков подзаконного нормотворчества обнаруживается при существенном нарушении правил его реализации, низкой правовой культуре и не всегда достаточной образованности должностных лиц, которые прорабатывают или утверждают правовые акты управления. Сказанное ставит задачи разработки теоретико-методологических основ подзаконного нормотворчества и соответствующих предложений по нормативному урегулированию органами управления этой деятельности.

В современных условиях реформы правоохранительной сферы деятельность по научно обоснованному совершенствованию правовых актов управления ОВД предполагает дальнейшее развитие теории правового оформления и регламентации управленческих решений формированием системы гармонично взаимосвязанных между собой актов. Решение данной проблемы предполагает уточнение сущностных характеристик категории «правовой акт управления ОВД», «административный акт», «управленческое решение». Сравнительный анализ указанных понятий позволит выявить их общие и отличительные признаки. Правовой акт управления обладает свойствами правового и административного (управленческого) акта.

Целесообразным и важным является дальнейшее осуществление нормативного регулирования ведомственного кодифицированного нормотворчества ОВД. Законами практически невозможно урегулировать все общественные отношения. Поэтому актуальное значение приобретают вопросы оптимизации форм и методов подзаконной правотворческой деятельности,

¹ Салманова О.Ю. Правовые акции в управленческой деятельности Национальной полиции Украины: монография. Харьков, 2016. С. 290–291.

налаживания эффективных процедур контроля за законностью содержания и формы правовых актов ОВД.

Подытоживая исследование правовых свойств и признаков правовых актов ОВД, можно сформулировать следующее:

– категория «правовой акт управления ОВД» объединяет в себе как общие черты, свойственные правовым актам как универсальному правовому явлению, так и специфические свойства, отличающие их относимость к определенной сфере управления внутренних дел. Правовые акты управления ОВД, принимаемые ими в пределах соответствующей предметной и функциональной компетенции, одновременно ориентированы на регулирование административных отношений, это объясняется их направленностью на установление либо изменение действия правовых норм; создание правовой основы для всего цикла развития административно-правовых отношений, возникающих в релевантной сфере управления; и они отражают результат принятия управленческого (исполнительского) решения в форме юридического акта;

– теоретические определения категории «правовой акт управления» представлены широким разнообразием их вариантов. При этом семантический и понятийный анализ различных определений позволяет заключить, что термины «административный правовой акт» и «правовой акт управления» являются синонимичными, и в конечном итоге эти категории регулируют управленческую деятельность ОВД.

§ 2. Виды и формы правовых актов управления органов внутренних дел¹

Существует большое разнообразие правовых управленческих актов, предопределяемых обширным спектром задач, относящихся к деятельности ОВД, что требует их упорядочивания и разделения на классификационные группы. Классификация дает возможность глубже уяснить сущность правовых актов МВД России, их юридическую природу, рассмотреть специфические признаки каждого вида этих актов. В имеющихся теоретических разработках по административному праву представлено множество классификаций. С учетом правовой специфики, характера, свойств и возможности создавать правовые последствия, сферы действия и внешнего выражения управленческих решений ОВД разных уровней управления в литературе предлагаются широко дифференцированные классификационные основания и системы классификации (типологии) правовых актов управления. В данном исследовании мы не ставим цель привести все возможные классификации, а лишь обозначаем наиболее важные из них, имеющие наибольшее теоретическое и практическое значение. Классификация, как совершенно верно подмечено в теории права, представляет собой средство и способ выявления существенных признаков и качеств системы объектов или явлений, от наличия которых зависит обнаружение иных производных признаков групп элементов типологических подразделений².

¹ Материалы параграфа опубликованы в статьях: *Волков К.С.* К дискуссии об устных и конклюдентных формах административно-правовых актов // Научный портал МВД России. 2023. № 1. С. 31–37; *Волков К.С.* Продолжение дискуссии об устных и конклюдентных формах административно-правовых актов // Научный портал МВД России. 2024. № 4. С. 108–113; *Волков К.С.* Устные приказы, распоряжения руководителя (начальника) как административно-правовые акты // Актуальные проблемы полицейского права: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию вступления в силу Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Омск: Омская академия МВД России, 2021. С. 77–79; *Волков К.С.* Является ли дорожный знак конклюдентным актом управления? // Актуальные проблемы полицейского права: материалы международной научно-практической конференции. Омск: Омская академия МВД России, 2022. С. 14–17.

² См.: *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 61.

Факторы, влияющие на классификацию правовых актов управления, связаны с широким разнообразием последних и широким спектром правовых моментов, обуславливающих содержание и характеристику. Имеются в том числе и сходные признаки, и пересечения между отдельными видами актов.

Недостатки в регламентации отдельных форм и видов правовых актов, наличие множества пересечений и видового их разнообразия требуют систематизации правовых актов органов управления, что в целом должно способствовать структурным преобразованиям в механизме административно-правового регулирования, функциональное назначение которого – в интеграции всего правового инструментария в комплексную систему организационного, управленческого и правового воздействия¹. При реализации управленческого воздействия в рамках административно-правового регулирования, используются разнообразные средства, в числе которых – столь широкое разнообразие правовых актов управления.

В качестве наиболее укрупненного и распространенного видового подразделения правовых актов управления можно рассматривать классификацию по юридическим свойствам, характеристикам, функциональному назначению и внешнему выражению, согласно которой традиционно предполагается разделять акты нормативного, ненормативного и смешанного характера.

Нормативные правовые акты управления проявляют свои свойства в полной противоположности ненормативным актам, так как они содержат обязательные к исполнению предписания именно нормативного характера, то есть основным их содержанием являются нормативные установления, регулирующие управленческую деятельность ОВД, либо их системы. Такие акты принимаются во исполнение конституционных норм и норм федерального законодательства, обязательны к исполнению всеми субъектами права, а также

¹ См.: Хазанов С.Д. О совершенствовании механизма административно-правового регулирования // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: материалы научной конференции. М., 2002. С. 178.

являются наиболее универсальным правовым средством закрепления и реализации задач и функций ОВД.

Поскольку с помощью нормативных правовых актов решаются важнейшие вопросы общественной жизни, к ним выдвигаются серьезные требования: своевременность и оперативность создания, достоверность, полнота, точность, конкретность, грамотность, авторитетность и аутентичность, обязательность, обоснованность и т.п.

По нашему мнению, особенностями нормативного правового акта управления являются следующие:

1) занимает видное место среди элементов системы формально-юридических источников административного права;

2) имеет четкую структуру, механизм принятия и введения в действие (обеспечивается средствами юридической техники и процедурно-процессуальным характером их формирования);

3) занимает свое место в юридически структурированной закреплённой иерархии нормативных правовых актов по критериям юридической силы;

4) субъектами нормотворчества являются фактически все органы власти¹.

К нормативным правовым актам ОВД относятся акты, содержащие правовые нормативные установления длительного и неоднократного действия, рассчитанные на регулирование следующих основных и универсальных для системы ОВД вопросов: а) структурное и функциональное построение аппарата ОВД; б) регламентация вопросов организации правовой охраны публичных интересов, связанных с обеспечением жизнедеятельности общества и государства; в) правовая охрана и создание условий для реализации прав и свобод человека и гражданина; г) обеспечение общей и частной превентивной деятельности ОВД против деяний и актов со стороны лиц, угрожающих правам и свободам отдельного человека, общественным и публичным интересам, публичной безопасности и порядку.

¹ *Хиля М.М.* Нормативно-правовые акты как источники административного права Украины: дис. ... канд. юрид. наук. Тернополь, 2019. С. 74.

Полагаем, нормативным правовым актам ОВД присущи такие признаки, как: а) обязательность письменной формы документа; б) официальность (выносится от имени государства специально уполномоченным должностным лицом) и его юридическая сила, выраженная в общеобязательности предписаний нормативного акта (обеспечиваемая средствами юридической ответственности); в) регулятивная направленность в соответствующих сферах управления внутренними делами посредством норм и нормативных предписаний; г) установленный порядок вынесения.

Нормативные управленческие правовые акты системы внутренних дел носят подзаконный характер, направлены на установление норм права и правовых предписаний и отражают характерные признаки нормотворчества ОВД. Ведомственное нормотворчество занимает главенствующее положение в числе основных функциональных и эффективных правовых средств в управлении, реализуемом ОВД. Само правовое средство управленческой деятельности, посредством которого реализуется подзаконное нормативное регулирование отношений в сфере публичных внутренних дел, невозможно без ведомственной нормотворческой базы. Нормотворческая деятельность, являющаяся одним из этапов процесса управления, реализуемого ОВД, приводит к появлению ведомственных нормативных правовых актов. Понятие ведомственных нормативных актов содержится в отдельном нормативном акте ОВД¹, который характеризует его как официальный письменный документ, изданный либо принятый уполномоченным должностным лицом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, рассчитанных, как правило, на многократное применение в отношении неопределённого круга лиц.

¹ См.: *Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России*: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Указанный приказ подготовлен на основании и в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (см. также: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009).

Ведомственное нормотворчество и ведомственные нормативные акты представляют собой отдельный аспект правового воздействия на общественные отношения, который реализуется наравне с законодательными актами и в системе правового воздействия в целом занимает свое место, которое невозможно описать однозначно. Ведомственные нормативные акты исследуются многими авторами в разрезе средств правового регулирования в отраслевом и общетеоретическом аспектах¹.

Ведомственные нормативные правовые акты в большинстве случаев оформляют принимаемое управленческое решение², посредством которого происходит регулирование поведения и действий управляемого объекта, то есть данные акты имеют внешнее воздействие на регулируемую сферу отношений. Но указанными актами может регулироваться также и поведение во внутриведомственных отношениях³. Ведомственные нормативные акты

¹ См.: *Арзамасов Ю.Г.* Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004; *Боровикова Ю.П.* Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Воронина Т.Н.* Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Глебова Н.А.* Влияние правоприменительной практики на нормотворческий процесс: на примере деятельности уголовно-исполнительной системы России: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2011; *Долотова Д.В.* Техника и технология правовых актов (на примере правовых актов, издаваемых в уголовно-исполнительной системе): дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2012; *Каменева Е.Н.* Дефектные акты органов законодательной и исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Карташов Н.Н.* Технологии нормотворчества (На примере МВД России): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Кучерова Т.Е.* Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (вопросы общей теории): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; *Максимова Е.В.* Юридическая техника как средство повышения эффективности нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2009; *Червяков Н.Н.* Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества: (на материалах МВД РФ): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; *Шевченко Д.М.* Административно-правовое регулирование банковской деятельности Центральным банком Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; *Шмакова Н.С.* Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

² Это следует из нормативных предписаний пунктов 77 и 112 Регламента МВД России.

³ Примером такого акта может служить Положение об Организационно-аналитическом департаменте МВД России (см.: *Об утверждении Положения об Организационно-аналитическом департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 27 июня 2011 г. № 727.* Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

не так однозначны, как это видится с первого взгляда, основные их свойства предопределены тем, что они позволяют обеспечить оперативность и более глубокую детализацию управленческого и правового воздействия на субъектов, которыми они адресованы¹. Ведомственные акты отличает то, что их содержание весьма разнородно по правовой природе, так как они содержат не только нормативные, но также и индивидуальные, разъяснительные, интерпретационные, информационные и управленческие предписания, а также предписания доктринального и статистического характера. Таким образом, большинство актов управленческой направленности имеют смешанную правовую природу, но и среди них также можно выделить некоторые характерные разновидности, в частности, можно говорить о:

- нормативных ведомственных актов;
- актах, содержащих нормативные предписания с элементами толкования;
- актах, содержащих нормативные предписания и элементы правореализации;
- актах, содержащих элементы нормативных предписаний и индивидуально-определенных правоприменительных предписаний.

Основаниями для издания ведомственных нормативных правовых актов являются исходные и принципиальные положения законодательных актов, принимаемых высшими органами власти и управления, а также решения коллегии МВД России, оперативных совещаний у Министра внутренних дел и его заместителей и оформленных на их основе поручений².

Ведомственные нормативные акты ОВД обладают следующими признаками:

- всегда выражены в письменной форме;

¹ См. исследования по ведомственным актам органов власти, например, Т.Е. Кучерова отмечает, что «акты министерств призваны осуществлять более конкретное и оперативное регулирование, нежели это делают другие нормативные правовые акты». См.: Кучерова Т.Е. Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (вопросы общей теории): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 9–10.

² Данные основания закреплены в пункте 78 Регламента МВД России.

- носят публично-властный характер, так как принимаются публичными органами власти и управления;

- воплощают юридические свойства общеобязательности в отношении неопределенного круга субъектов;

- обладают свойством формальной определенности;

- исходят от уполномоченного субъекта правотворчества;

- принимаются на уровне министерства¹;

- носят подзаконный характер;

- содержат нормативные предписания высокой степени конкретизации, то есть конкретизируют предписания вышестоящих нормативных правовых актов посредством введения императивных предписаний, носящих в большинстве случаев операциональный, технико-экономический, методический характер, ориентирующих на единообразные действия;

- имеют плановый характер, так как, помимо развития поднормативного регулирования, являются реализацией плановой управленческой деятельности органов, их издавших;

- данные акты обладают постоянством действия, рассчитаны на многократное применение в правоотношениях, на регулирование которых они направлены.

Регламентация процедуры издания нормативных правовых актов в Центральном аппарате МВД России² предполагает запрет на издание актов управления, содержащих правовые нормы, в виде распоряжений, писем, телеграмм, телефонограмм, указаний, протоколов, актов, заключений, планов и других служебных документов.

Нормативные правовые акты по содержанию нормотворческой деятельности можно подразделить на следующие виды:

¹ Территориальные ОВД не имеют права издавать от своего имени нормативные акты, что следует из Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009.

² Содержится в приказе МВД России от 27 июня 2003 г. № 484.

1. Акты, регламентирующие порядок применения и исполнения (процесса реализации) положений и предписаний федерального законодательства¹;
2. Ведомственные нормативные акты, развивающие и конкретизирующие регламентацию определенных процедур и процессов, порядок их реализации²;
3. Ведомственные нормативные акты на уровне регулирования, реализуемого ОВД: внутренние положения о структурных подразделениях, уставы, наставления и инструкции для органов МВД России.

Ведомственные нормативные акты занимают значительный объем в системе правовых актов, принимаемых ОВД. Причем о характере ведомственного правотворчества можно судить в разрезе последних восьми лет (см. Таблица 1)³.

В целом можно констатировать увеличение количества принимаемых нормативных ведомственных актов внутриведомственного плана.

Подзаконные нормативные правовые акты являются разновидностью нормативных правовых актов, они входят в систему источников права и являются носителями основных свойств, показателями принципов, присущих этой системе. Такие акты содержат вторичные (производные

¹ Например, приказ МВД России от 14 сентября 2020 г. № 640 (см.: *Об утверждении Порядка присвоения, подтверждения квалификационного звания, снижения в квалификационном звании, лишения квалификационного звания и ведения учета сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, имеющих квалификационные звания: приказ МВД России от 14 сентября 2020 г. № 640*. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс») детализирует порядок исполнения федерального закона № 342-ФЗ (см.: *О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении в некоторые законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ*. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

² Подобная конкретизация присуща, к примеру, Административному регламенту Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации (см.: *Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации: приказ МВД России от 28 сентября 2018 г. № 640*. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

³ *Форма* статистической отчетности «Отчет о состоянии правовой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации – Форма «Право»: приказ МВД России от 16 мая 2016 г. № 250. Доступ из Сервиса ведомственной правовой статистики Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России.

от законодательных норм) положения для выполнения (применения) и/или конкретизации соответствующих первичных норм, главным образом, для обеспечения реализации задач собственной управленческой деятельности.

Как уже отмечалось ранее, правовой акт управления ОВД является подзаконным и содержит административно-правовую норму или индивидуальное предписание. В целом понятие «подзаконный нормативный правовой акт» следует признать сборной юридической категорией. Им в правовой науке обозначается любой официальный документ, имеющий меньшую юридическую силу, чем закон, принимаемый на его основе или во исполнение, и содержащий нормы права.

Для подзаконных нормативных правовых актов характерно следующее:

1) подзаконный нормативный правовой акт в системе механизма деятельности органов государственной власти формируется органами исполнительной власти, Президентом и органами местного самоуправления, то есть подзаконный акт является основной правовой формой проявления реализации исполнительных функций государства, задач исполнительной ветви власти, Президента, органов местного самоуправления;

2) подзаконный нормативный правовой акт более легко и оперативно подвергается изменению, дополнению или отмене, и благодаря этому достигается гибкость правового регулирования общественных отношений в государстве. В современных условиях изменения социальных процессов и происходящие вызовы предполагают немедленную реакцию, что требует ускорения принятия решения, и именно подзаконные акты могут быстрее реагировать на изменение определенных обстоятельств;

3) подзаконными нормативными правовыми актами регулируется большинство общественных отношений между личностью, организациями, органами власти;

4) подзаконные нормативные правовые акты занимают в иерархии нормативных актов подчиненное по отношению к законам положение;

5) подзаконные нормативные правовые акты распространяются на меньший круг лиц, чем закон, поэтому сфера правового регулирования отдельных из них является более узкой (специальной);

6) для подзаконных нормативных актов, применяемых в сфере управления ОВД, характерно то, что они отражают, с одной стороны, общесистемные свойства нормативных правовых актов, с другой стороны, особенности, определяемые характером государственного управления, реализуемого данным ведомством.

Подзаконные нормативные правовые акты придают логическую завершенность национальной системе права, обеспечивают комплексность правового упорядочения процессов в государстве.

С учетом оперативного характера вопросов, решаемых при организации деятельности ОВД, возникают соответствующие проблемы, которые необходимо решить в наиболее короткие сроки путем принятия соответствующего правового акта, поэтому ОВД обязано обеспечить оперативную и четкую реакцию на все возникающие ситуации в сфере внутренних дел, безопасности и охраны правопорядка, поскольку продукт их нормотворческой деятельности есть подзаконные правовые акты, которые являются не только важным организационным средством в решении задач, поставленных органами управления, но и, по общему правилу, по сравнению с законами способны обеспечить более оперативное реагирование на динамику потребностей правового регулирования.

Издание нормативных правовых актов – это структурированная часть процесса, реализуемого органами государственной власти, выражающаяся в деятельности в рамках организации исполнения законодательных требований посредством формирования и придания юридической силы подзаконным правилам общего характера. Введение в действие предписаний подзаконного нормотворчества при исполнении государственных функций выражается в административном нормотворчестве путем принятия ОВД актов, которые адресованы неопределенному кругу лиц, то есть не персонифицированы.

Бурное развитие подзаконного нормотворчества, с одной стороны, позволяет оперативно решать вопросы урегулирования разного рода ситуаций в общественной жизни, а с другой – приводит к многочисленным коллизиям, несогласованности, а порой и противоречиям предписаний подзаконных актов с нормами актов более высокой юридической силы – в первую очередь, законов.

Это объясняется, по нашему мнению, несколькими факторами:

- 1) отсутствием законодательного закрепления определения «нормативный правовой акт»;
- 2) большим количеством правовых актов, но при этом отсутствием базового закона (например, закона «О нормативных правовых актах» и др.);
- 3) отсутствием теоретически обоснованной формы правоприменительного акта;
- 4) низким качеством большинства правовых актов.

Другая большая группа – это ведомственные ненормативные правовые акты управления ОВД, она включает в себя еще ряд разновидностей, объединенных общими типологическими свойствами, в частности, это индивидуальные управленческие правовые акты, например, распоряжение или приказ в отношении конкретного должностного лица, которые предполагают оформление и юридическую фиксацию властно-управленческих установительных, правоприменительных управленческих актов, выраженных в форме правоприменительных решений в отношении конкретных индивидуально-определенных субъектов права (например, постановление о применении в отношении конкретного лица конкретной меры административного наказания и т.д.). Среди ненормативных правовых управленческих актов можно выделить группу неиндивидуальных актов, которые предполагают оформление и фиксацию решений неправоприменительного административного характера в отношении неопределенного круга лиц. Они не предполагают введение предписаний нормативного характера, а лишь содержат определённый объем предписаний,

связанных с реализацией решения в той или иной сфере властного управленческого воздействия, например, решения, связанные с введением режима чрезвычайного положения.

В целом в индивидуальных ненормативных правовых актах проявляется не регулятивная, а исключительно управленческая властная односторонняя направленность при вынесении решения ОВД, адресованного или конкретному лицу (лицам), или группе лиц и направленного на возникновение, развитие или прекращение конкретных административных отношений¹.

Правовым ненормативным актам управления ОВД свойственны, среди прочего, следующие признаки:

1) такие правовые акты направлены на выполнение и/или конкретизацию соответствующих положений законов, указов Президента, правительственных постановлений и имеют односторонний распорядительный характер;

2) положениями данных правовых актов осуществляется влияние на конкретного адресата этого документа. Главным образом, это касается поведения субъектов права в рамках развития соответствующих правоотношений;

3) правовые акты общеобязательны для их адресатов как субъектов нормотворчества и ОВД в целом, отдельных должностных лиц и отдельных сотрудников полиции, уполномоченных совершать определенные действия.

На практике решение проблемы отграничения ненормативных правовых актов от нормативных имеет важное значение для их реализации, поскольку только нормативные по своему характеру акты подлежат обжалованию со стороны неопределённо широкого круга лиц, которых они касаются. Ненормативные же акты могут быть обжалованы только со стороны лиц, которым они персонально адресованы.

Индивидуальный акт не создает нового права, а лишь применяет существующее право к конкретным общественным отношениям. В отличие

¹ Ломакина В.Ф. Правовая природа актов государственного управления // Труды Института государства и права РАН. 2015. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-priroda-aktov-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 07.02.2021).

от него процессуальные, технические или иные документы не порождают никаких правовых последствий, поскольку их нельзя считать правовыми актами или индивидуальными административными актами.

Издание индивидуальных правовых актов является наиболее распространенным способом реализации административных полномочий органов государственной власти, без их издания не может быть решено ни одного более или менее важного дела в сфере деятельности указанных органов. Данные акты обращены к конкретным субъектам публично-властных отношений, и их действие прекращается после осуществления установленных у них прав и обязанностей, то есть после однократного их применения.

Индивидуальные ненормативные акты издаются отдельными органами, подразделениями и организациями системы МВД России, их, конечно же, в системе ОВД подавляющее большинство, так как посредством них решаются повседневные организационно-управленческие и правоприменительные задачи в области внутренних дел и организации процесса внутриведомственного управления. Об общем числе таких актов можно судить исходя из приведенных данных (см. Таблица 2)¹.

Правовые акты управления ненормативного характера содержат положения общего организационного характера, не предполагающие их многократное применение и не затрагивающие права и законные интересы неограниченного круга лиц; им придается вспомогательное значение в процессе реализации управленческих функций при исполнении закона или иного ведомственного подзаконного нормативного акта. Индивидуальный правовой акт рассчитан на однократное применение в конкретной ситуации; действие акта прекращается после завершения правоотношений, обозначенных в этом акте. Также имеется и возможность издания ненормативных правовых актов не только в письменной, но и в устной форме.

¹ *Форма* статистической отчетности «Отчет о состоянии правовой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации – Форма «Право»: приказ МВД России от 16 мая 2016 г. № 250. Доступ из Сервиса ведомственной правовой статистики Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России.

Индивидуальные правовые акты характеризуются различными методами управленческого влияния, такими как: обязывающий (обязывает субъекта административных правоотношений осуществлять действия посредством исполнения установленных индивидуально-правовым актом предписаний), запрещающий (устанавливающий правило субъекту административных правоотношений, в соответствии с которым он обязуется воздерживаться от совершения незаконных действий или от совершения действий в определённой форме и т.п.), уполномочивающий (наделяет субъекта административных правоотношений полномочиями на совершение конкретных, регламентированных таким индивидуально-правовым актом действий или же поведения; на получение соответствующих материальных или нематериальных благ) и поощрительный (поощряет четко определенного субъекта административных правоотношений, например, в определенной мере).

Юридическое значение индивидуальных актов заключается в следующем:

1. Индивидуальные акты выступают юридическим фактом, который непосредственно влияет на создание, изменение или прекращение прав, интересов и обязанностей конкретных лиц.

2. Принятие индивидуального акта способствует оптимальной реализации общих правовых предписаний.

3. Индивидуальные акты широко и массово применяются в рамках управленческой деятельности. Посредством их принятия фактически происходит реализация задач и функций органов власти.

4. Индивидуальные акты могут быть основанием для подготовки и принятия других индивидуальных актов.

5. Индивидуальные акты могут быть основанием для осуществления соответствующими органами власти определенной деятельности.

6. Индивидуальные акты могут быть основанием для совершения тех или иных сделок, в частности, гражданско-правовых соглашений. Гражданские права и обязанности могут возникать непосредственно из индивидуальных актов, однако сегодня в связи с заменой плановой социалистической экономики

на рыночную сфера влияния органов власти на гражданские отношения значительно сузилась, и поэтому значение индивидуальных актов как основания возникновения гражданских прав и обязанностей уменьшилось. В связи с этим все чаще возникновение гражданских прав и обязанностей связано с совокупностью юридических фактов в виде индивидуального акта и заключенного на его основе договора¹.

7. Индивидуальные акты имеют большое юридическое значение при решении публично-правовых споров, ведь кроме судебного решения этой категории споров в законодательстве России предусмотрен так называемый административный порядок разрешения споров, в результате которого и принимается индивидуальный акт.

Необходимо отметить, что актуален вопрос об унификации процедуры административного решения публично-правовых споров и их оформлении в индивидуальных актах, так как она регламентируется множеством правил, закрепленных в актах различной юридической силы. Также стоит отметить, что, как показывает практика стран с развитым административно-процедурным законодательством, административный способ разрешения публично-правовых споров является одним из основных институтов административного права, и, кроме обеспечения эффективной защиты прав, свобод и интересов частных лиц, позволяет уменьшить нагрузку на судебную систему, что является особенно актуальным для России.

В числе ненормативных актов в системе управленческих действий, реализуемых ОВД, можно выделить несколько их типовых разновидностей:

- индивидуальные правоприменительные акты;
- индивидуальные интерпретационные акты;
- индивидуальные акты не правоприменительного характера;

¹ Мандюк О.О. Индивидуальные административные акты: теория и практика: дис. ... канд. юрид. наук. Львов, 2017. С. 83–88.

– в научной и научно-методической литературе выделяют также ненормативные акты общего (общеорганизационного или общераспорядительного) характера.

Рассмотрим данные разновидности ненормативных актов:

– индивидуальные правоприменительные акты содержат властно-обязательные решения о применении норм права, которые влекут обязательные правовые последствия в виде возникновения, модификации или прекращения действия субъективных прав и обязанностей субъектов, в отношении которых данные акты вынесены. Индивидуальные правоприменительные акты направлены на реализацию правоохранительной функции ОВД;

– индивидуальные акты интерпретационного характера обладают своеобразными функциональными свойствами и занимают вследствие этого отдельное положение среди иных ненормативных правовых актов управления, так как они направлены на оформление и закрепление официального толкования и разъяснения положений нормативного характера, то есть являются вспомогательным средством оформления интеллектуальной деятельности по толкованию правовых норм;

– индивидуальные акты не правоприменительного (исполнительного) характера: не все акты индивидуального характера являются актами применения различных по своей природе правовых норм. Также их функциональное назначение может заключаться в решении конкретных вопросов индивидуального административно-управленческого характера, выходящих за рамки применения норм к отдельным правоотношениям. Таким образом, по своей сути каждый правоприменительный акт ОВД является индивидуальным, но не каждый индивидуальный правовой акт является правоприменительным. Различие между правовыми актами правоприменительного и не правоприменительного индивидуального характера заключается в характере последствий их вынесения. Например, к правовым актам не правоприменительного управленческого характера относятся приказы о назначении на должность, о командировании сотрудников и т.п., а актом

правоприменения являются, например, постановления о применении административного наказания за административное правонарушение. В первом случае никакого изменения правового статуса управляемого объекта и субъекта не происходит, так как действия, которые вследствие вынесения актов предстоит совершать субъекту, входят в круг его должностных обязанностей и не связаны с применением к нему нормы права, во втором случае изменяется правовой статус лица, к которому применяется наказание.

Правовые акты ОВД можно также подразделять по их юридическим свойствам в зависимости от реализуемой посредством акта формы государственного управления. В теории государственного управления известны две основные формы государственного управления: нормотворческая и правоприменительная, характерные для деятельности ОВД.

Нормотворческая управленческая деятельность ОВД представлена в виде системы действий, происходящих посредством принятия внутриведомственных актов нормативного характера, создающих конкретизированную правовую базу для решения ведомственных вопросов и регулирования отношений в рамках применения положений законодательных актов, создающих законодательную правовую базу как во внутриведомственных взаимодействиях, так и в регуляторных отношениях, в которых ведомство выступает в качестве управляющего субъекта (регулятора).

Нормотворческая деятельность ОВД представляет собой часть процесса управления, направленную на формирование нормативных инструментов, необходимых для регламентации управленческого воздействия на субъектов и объектов управления, при этом в системе МВД России это особый процесс, который обладает спецификой и собственными технологическими приемами и процедурами¹.

В результате нормотворческой деятельности возникают управленческие по своему характеру конкретизирующие и детализирующие нормы и иные

¹ См.: *Карташов Н.Н.* Технологии нормотворчества (на примере МВД России): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9, 54.

положения законодательных актов в виде норм-предписаний, предполагающие возможность их неоднократного применения.

Нормотворчество ОВД и издаваемые ими ведомственные подзаконные нормативные акты более оперативно по сравнению с федеральными законами влекут изменения в объекте правового регулирования, заполняют пробелы в законе до его дополнения законодательной ветвью власти.

Правоприменительная деятельность ОВД касается исполнения предписаний норм административного права и выражается в правоохранительной (обеспечение норм правопорядка, применение административной ответственности и иных форм принуждения и т.д.) и регулятивной (организация дорожного движения, регистрационные действия, ведение учета и контроля и т.п.) формах.

Таким образом, нормоустановительная активность ОВД является проявлением ведомственного нормотворчества и управленческой деятельности, которая реализуется на основе актов вышестоящего правового характера и направлена на формирование комплекса нормативных правовых актов, регулирующих вопросы в сфере внутренних дел.

Правовые акты управления по внешней формальной объективации могут быть письменными, устными и конклюдентными, та или иная форма по-своему закрепляет управленческое решение в зависимости от условий и обстоятельств, при которых оно принимается, ввиду чего и возникает разнообразие форм. В науке административного права определенные критерии для разграничения устных и конклюдентных актов и действий не выработаны¹.

Письменная форма является наиболее распространённой и подлежащей быстрой и объективной фиксации классической формой, наиболее часто предусмотренной законом.

Письменные акты могут быть закреплены на бумажном носителе и в электронном формате. Электронная форма документа – «это такой вид

¹ Кабытов П.П. Административные решения: понятие, виды, формы // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 133.

документа, который пригоден для восприятия человеком при помощи электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах»¹.

В настоящее время наблюдается постепенное замещение бумажных документов электронными, в том числе и в государственных органах. Изготовление правовых актов управления в электронном виде широко практикуется и в ОВД².

Дополнительный фактор для замещения бумажных документов электронными возник ввиду снижения непосредственных административных коммуникаций и процедур, проводимых очно, и перехода на электронно-цифровой формат общения ввиду распространения инфекции COVID-2019³, затронувшего и систему МВД России, минимизирующего применение бумажных носителей документарных форм, кроме документов исключительно служебного пользования, документов, содержащих сведения, относящиеся к государственной тайне, а также документов, подготовка которых на бумажных носителях предусмотрена правовыми актами МВД России⁴.

В отличие от письменной формы фиксации правового акта конклюдентный акт выражает властную волю соответствующих органов и должностных лиц при совершении конкретных действий в конкретной ситуации, смысл и содержание которых понятны их адресатам и создают для них определенные права или обязанности. Например, это знак регулировщика, который требует остановить автотранспортное средство или указывает

¹ *Электронный документооборот*. URL: <http://juryev.ru/grazhdanskoe-pravo/447-elektronnyi-dokumentoooborot> (дата обращения: 05.02.2021).

² *Об утверждении* Правил подготовки правовых актов в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 декабря 2018 г. № 880. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (п. 82).

³ *Перечень поручений* Заместителя председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Чернышенко по итогам совещания с заместителями руководителей федеральных органов исполнительной власти, ответственными за цифровую трансформацию, от 26 марта 2020 г. № ДЧ-П10-2476. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (п. 8).

⁴ *Об исключении* бумажного документооборота: указание МВД России от 31 марта 2020 г. № 1/3639. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

на необходимость совершить определенное действие в рамках регулирования дорожного движения. Устные управленческие акты, равно как и письменные, представляют собой решение, требование, указание, т.е. одностороннее властное волеизъявление уполномоченного на то лица. Так, сотрудники Госавтоинспекции вправе требовать у водителя автомобиля предъявить документы (водительское удостоверение, свидетельство о регистрации транспортного средства, полис страхования и др.).

В литературе также высказывается и противоположная позиция, согласно которой устные распоряжения и указания должностных лиц невозможно отнести к категории правовых административных управленческих актов ввиду отсутствия у них официального документального оформления, то есть внешнего выражения и объективизации, поэтому они не могут служить надлежащим средством и вызывать административные последствия, равно как и их оспаривание проблематично¹.

Между тем с указанной позицией трудно согласиться ввиду следующего:

– согласно положениям п. 13 Дисциплинарного устава² форма издания приказа может быть письменной или устной, при этом в первом случае соответствующий приказ или распоряжение приобретает классическую документарную форму, то есть является правовым актом-документом, имеющим единоначальную природу своего происхождения, но при этом Дисциплинарный устав допускает его существование в устной форме, имеющей вспомогательное, дополнительное значение по отношению к письменной;

– как устные, так и письменные распоряжения и приказы обладают свойством обязательности их исполнения, что следует из положений закона и подзаконных правовых актов³. Правомерность и ожидание обратной связи

¹ См.: Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография. М., 2013. С. 117–118.

² См.: О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (далее – Дисциплинарный устав).

³ См.: Там же (п. 19); О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации:

от лица, которому адресован приказ, с желаемым результатом в виде исполнения независимо от формы его выражения предполагает, что 1) соответствующий приказ или указание вынесены уполномоченным на то лицом в пределах и в рамках его компетенции без каких-либо злоупотреблений с его стороны, а также 2) они доведены до сведения их адресатов в надлежащей форме и доступными средствами, обладают свойствами недвусмысленности, четкости и ясности изложения. Вынесенный устный акт, конечно же, трудно проверить одномоментно на предмет его соответствия действующему законодательству, но он не должен в любом случае ему противоречить, равно как и противоречить иным правовым актам управления;

– положения Дисциплинарного устава¹ предусматривают возможность применения к лицу, не исполнившему распоряжение или приказ, мер юридической ответственности, за исключением отказа исполнять заведомо незаконные приказы, это очевидно из анализа дисциплинарной практики привлечения служащих к ответственности за неисполнение устных приказов, распоряжений, указаний начальника (руководителя)²;

федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (п. 3 ч. 3 ст. 4) (далее – Закон о службе в органах внутренних дел).

¹ П. 21.

² В качестве примера можно привести факт наложения в апреле 2022 г. дисциплинарного взыскания в виде замечания на инженера (по безопасности движения) отделения технического контроля за состоянием транспортных средств автохозяйства ФКУ «ЦХиСО УМВД России по Омской области» (далее – ФКУ) старшего лейтенанта внутренней службы Л. – приказ ФКУ от 29 апреля 2022 г. № 367 л/с «О наложении дисциплинарного взыскания». В действиях старшего лейтенанта внутренней службы Л., инженера (по безопасности движения) отделения технического контроля за состоянием транспортных средств автохозяйства ФКУ, установлены нарушения п. 2 ч. 1 ст. 12 федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ, подпунктов «а», «б», «в» п. 4, подпункта «г» п. 5 Дисциплинарного устава, повлекшие неисполнение п. 33, п. 56.6 должностного регламента инженера (по безопасности движения) отделения технического контроля за состоянием транспортных средств автохозяйства ФКУ, а именно неосуществление 22.02.2022 контроля за рациональным использованием транспортных средств, техническим состоянием транспортных средств и ведением путевой документации по распоряжению руководства автохозяйства ФКУ. Данное указание доведено на рабочем совещании старшему инженеру (по безопасности движения) отделения организации технического контроля за состоянием транспортных средств автохозяйства ФКУ капитану внутренней службы Р. о том, что 22.02.2022 инженером (по безопасности движения) отделения проведен технический контроль за состоянием транспортных средств автохозяйства ФКУ, а также проведении

– в силу положений Дисциплинарного устава лицо имеет право обжаловать вынесенное в отношении него распоряжение или приказ¹. Практика обжалования устных приказов со стороны их адресатов также широко распространена². При выявлении вины лица в неисполнении устного приказа, распоряжения возникают основания для наложения дисциплинарного взыскания³.

Таким образом, устные правовые акты управления носят индивидуально-определенный характер (адресованы конкретным лицам), и будучи вынесенными в установленном порядке и компетентным должностным лицом в рамках возникшего на их основании административного правоотношения обладают равнозначными с письменными актами правовыми свойствами, характером и юридической силой, влекут за собой наступление юридических последствий для их адресатов и могут быть обжалованы в соответствии со ст. 46 Конституции РФ⁴.

Нельзя также согласиться с мнением о невозможности отнесения к числу правовых актов управления дорожных знаков и специальных сигналов (например, светофора), ввиду того что они «не являются властным

старшим лейтенантом внутренней службы Л. проверки батальона № 2 ПППСП УМВД России по г. Омску, проведении старшим инженером (по безопасности движения) отделения технического контроля за состоянием транспортных средств автохозяйства ФКУ капитаном внутренней службы Р. – батальона № 3 ПППСП УМВД России по г. Омску.

¹ Данное право также закреплено в подпункте 14 ч. 1 ст. 11 Закона о службе в органах внутренних дел, предоставляющем возможность сотруднику обратиться к вышестоящим в порядке подчиненности должностным лицам, в вышестоящие органы или в суд для защиты своих прав и законных интересов.

² Примером такого обжалования является обращение Иванова А.Н. в суд с иском к УМВД России по Псковской области об отмене дисциплинарного взыскания, обязывании выплатить премию и взыскании компенсации морального вреда. Основанием привлечения Иванова А.Н. к дисциплинарной ответственности послужило неисполнение им устного распоряжения врио начальника СО МО МВД России «Струго-Красненский» ФИО12 выехать на место происшествия в составе следственно-оперативной группы на территорию Стругокрасненского района. (См.: *Решение* Псковского городского суда (Псковская область) № 2-3715/2020 2-3715/2020~М-3697/2020 М-3697/2020 от 24 ноября 2020 г. по делу № 2-3715/2020. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 15.11.2022)).

³ Там же.

⁴ Волков К.С. Устные приказы, распоряжения руководителя (начальника) как административно-правовые акты // Актуальные проблемы полицейского права: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию вступления в силу Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Омск, 2021. С. 77-79.

волеизъявлением административно-публичных органов, их решениями, и применяются не с использованием официально-документальной формы»¹.

В соответствии с нормативными положениями об организации дорожного движения² на территории муниципальных образований муниципальными органами власти подлежат разработке комплексные схемы организации дорожного движения (далее – КСОДД) и проекты организации дорожного движения (далее – ПОДД)³. Принимаемое решение об установке каких-либо регулировочных дорожных сооружений и знаков⁴ обладает всеми признаками правовых актов уполномоченных административно-публичных органов власти и подлежит в том числе отдельному согласованию и облечению в письменную официально-документальную форму. Указанные акты влекут юридические последствия, а дорожные знаки являются основанием для возникновения административных правоотношений, ввиду того что они выступают в качестве визуализации конкретных управленческих решений, подкрепленных в том числе упомянутыми документальными правовыми актами управления об организации дорожного движения с соблюдением норм безопасности. Исполнение указанных управленческих решений обеспечивается возможностью государственного принуждения и применения юридической ответственности за их несоблюдение.

Таким образом, в большинстве случаев дорожные знаки действительно не являются административными правовыми актами управления, так как правовыми основаниями размещения их на дороге, как и светофоров, являются

¹ Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография. М., 2013. С. 118.

² См.: *Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации*: федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ (ст. 17–18). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Согласно Правилам подготовки документации по организации дорожного движения, утвержденным приказом Минтранса России от 30 июля 2020 г. № 274 (далее – Правила), КСОДД и ПОДД утверждаются органами исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований. (См.: *Об утверждении Правил подготовки документации по организации дорожного движения*: приказ Министерства транспорта РФ от 30 июля 2020 г. № 274. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

⁴ Далее по тексту – ТСОДД.

КСОДД и ПОДД.

Сами же дорожные знаки в данном случае, по нашему мнению, будут выступать технико-визуальной формой реализации такого решения, порождая «вторичные» административные правоотношения, содержащиеся в Правилах дорожного движения.

Но как же быть с дорожными знаками, решение об установке которых принято сотрудниками ОВД без каких-либо письменно оформленных распорядительных актов с соблюдением формы и процедуры, установленной Порядком осуществления временных ограничений или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам, утвержденным приказом Минтранса России от 12 августа 2011 г. № 211¹ (далее – Порядок), размещение которых на дороге не предусмотрено КСОДД и ПОДД?

В данном случае мы полагаем, что указанные дорожные знаки являются исключением из общего правила, необходимость их установки без каких-либо письменно оформленных распорядительных актов продиктована необходимостью оперативного выполнения задач и функций в области обеспечения безопасности дорожного движения, возложенных на ОВД Законом о полиции. Такое исключительное право представлено им п. 20 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции² и соответствующим подзаконным актом – п. 25 Порядка³.

Более того, исходя из положений пункта 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»⁴ (далее –

¹ *Об утверждении Порядка осуществления временных ограничений или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам федерального значения и частным автомобильным дорогам: приказ Минтранса России от 12 августа 2011 г. № 211. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».*

² *О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».*

³ См.: Приказ Минтранса России от 12 августа 2011 г. № 211.

⁴ *О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного*

ППВС РФ) предметом судебного контроля могут выступать действия наделенных публичными полномочиями органов и лиц.

К таким действиям Верховный Суд РФ относит волеизъявление органов и лиц, наделенных публичными полномочиями, которое не облечено в форму решения, но может влечь нарушение прав, свобод и законных интересов граждан и организаций или создавать препятствия к их осуществлению.

В качестве примера, являющегося предметом судебного контроля, в ППВС РФ приведены действия, связанные с организацией дорожного движения (установка ТСОДД, включая дорожные знаки).

Таким образом, мы приходим к выводу, что основанное на Законе о полиции официальное юридически властное волеизъявление (решение) сотрудника ОВД об установке дорожного знака, не облеченное в форму письменного решения, принимаемое им единолично, с соблюдением утвержденного Порядка¹, направленное на изменение административно-правовых отношений с целью обеспечения общественного порядка и безопасности дорожного движения, порождает посредством дорожного знака конклюдентное воздействие на участников движения, влекущее наступление юридически значимых последствий².

Существует также мнение о невозможности причисления некоторых фактических публичных административных действий должностных лиц к правовым актам управления, в частности, например, по регулированию дорожного движения, так как они не выражены в официальной документационной форме³. В данном случае вынуждены также не согласиться, поскольку жесты уполномоченных должностных лиц (регулирующих) отражают их односторонне властное волеизъявление, то есть являются

процессуального кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ См.: Приказ Минтранса России от 12 августа 2011 г. № 211.

² Волков К.С. Продолжение дискуссии об устных и конклюдентных формах административно-правовых актов // Научный портал МВД России. 2024. № 4. С. 108–113.

³ Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография. М., 2013. С. 118–119.

конклюдентными актами, на которые должен и обязан отреагировать их адресат, в противном случае возможно применение юридической ответственности¹.

При исследовании актов управленческого характера мы исходим из «широкого» подхода к пониманию правового акта управления. Для этого необходимо объяснить широкую природу и значение такого понятия, как «акт».

Из содержания трудов Отто Майера² следует, что дефиниция «административный акт» впервые была сформулирована во Франции в 1812 году в Универсальном и аргументированном справочнике по юриспруденции графа Филиппа Антуана Мерлена³, дословный перевод которой означал «постановление, решение или действие административного органа или администрации, имеющее отношение к их функциям»⁴.

В словаре Ожегова С.И. под актом понимается «единичное действие, а также поступок, проявление действий»⁵.

В современном понимании «акт» (от латинского *actus*) – поступок, действие; постановление или документ, имеющие юридическое значение⁶. Таким образом, мы видим, что понятие «акт» сводится не только к письменному документу, но и к действию, что имеет важнейшее значение. В связи с этим «давать общую характеристику правового акта при определении понятия (на основе) акта-документа представляется методологически

¹ Предусмотрена административная ответственность по ст. 12.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

² Mayer O. *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig, 1895. С. 59.

³ Merlin P.A. *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*. Tome premier: A-B. Paris, 1812. 838 p. С. 79. URL: https://play.google.com/store/books/details/Philippe_Antoine_Merlin_R%C3%A9pertoire_universel_et_ra?id=itBDAAAcAAJ&pli=1 (дата обращения: 07.03.2024).

⁴ «...Un arrêté, une décision de l'autorité administrative, ou une action, un fait de l'administration qui a rapport a ses fonctions».

⁵ Ожегов С.И. *Словарь русского языка* / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1973. С. 24.

⁶ *Современный словарь иностранных слов*. М., 1993. С. 28.

неверным»¹, да и, как верно отмечено Безденежных В.М., «по своей юридической сущности устные акты не отличаются от письменных»².

Более того, анализируя характеристики, отражающие особую специфику актов управления, Арзамасов Ю.Г. и Назайкинская В.А. приходят к выводу, что «на сегодняшний день «узкий» подход к актам управления утрачивает свою актуальность»³.

Поскольку у Воронова А.М. нет возражений, касающихся устных приказов, распоряжений и указаний должностных лиц ОВД, адресованных подчиненным по службе сотрудникам, которые, с точки зрения профессора (вопреки нашему мнению), являются актами оперативного (текущего) управления внутреннего характера, а не административно-правовыми актами, остановимся на этих же актах, обращенных к гражданам во внешнюю среду⁴.

В качестве примера такого административно-правового акта можно привести требование сотрудника ОВД, обращенное к неопределенному кругу лиц, задействованных в не согласованном с органом исполнительной власти публичном мероприятии, в соответствующей форме прекратить участие в публичном мероприятии.

В данном случае сотрудник ОВД, в соответствии со ст. 2 и ст. 12 Федерального закона «О полиции»⁵ осуществляющий обязанности по обеспечению правопорядка, в рамках системы превенции совершения преступлений и административных правонарушений, а также согласно ст. 14 и 16 Федерального закона «О собраниях митингах, демонстрациях, шествиях

¹ Гайворонская Я.В. Проблемы теории правовых актов // Правоведение. 2008. № 4. С. 218–230.

² Безденежных В.М. Административные акты и документы милиции: учебное пособие. М., 1971. С. 10.

³ Арзамасов Ю.Г., Назайкинская В.А. Административные регламенты как вид актов государственного управления // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2021. Т. 25, № 4. С. 778.

⁴ Воронов А.М. Обращение к дискуссии об устных и конклюдентных формах административно-правовых актов // Научный портал МВД России. 2023. № 4. С. 124–127.

⁵ О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (далее – Закон о полиции).

и пикетированиях»¹, являясь уполномоченным представителем своего ведомства и в силу п. 1 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции, наделен правом требовать от граждан прекращения противоправных действий. В свою очередь лица, участвующие в данном мероприятии, в силу п. 1 ч. 3 ст. 6 ФЗ Закона о публичных мероприятиях и ч. 3 ст. 30 Закона о полиции обязаны выполнять все законные требования сотрудников ОВД.

Иными словами, это решение уполномоченного субъекта, основанное на законе, принимаемое им в одностороннем порядке с соблюдением установленных форм и процедур, направленное на установление административно-правовых отношений по прекращению незаконного публичного мероприятия с целью обеспечения правопорядка в общественных местах, предупреждения и пресечения административных правонарушений, влекущее наступление юридически значимых последствий².

Кроме этого, данное решение в силу ст. 46 Конституции РФ может быть обжаловано в суде, что также подтверждается сложившейся судебной практикой³.

Таким образом, устный правовой акт управления, отданный специально уполномоченным на то лицом, обладает той же правовой природой

¹ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См., напр.: *Постановление* Фрунзенского районного суда (город Санкт-Петербург) от 13 июня 2017 г. № 5-415/2017 о признании Т. виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ (Неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей). URL: https://sudact.ru/regular/doc/ftSmqqT5gcgl/?regular-txt=®ular-case_doc=®ular-lawchunkinfo=®ular-date_from=13.06.2017 (дата обращения: 07.03.2024).

³ Решением Санкт-Петербургского городского суда (город Санкт-Петербург) по делу об административных правонарушениях от 16 июня 2017 г. № 12-839/2017 судьи Фрунзенского районного суда Санкт-Петербурга – жалобы на постановление от 13 июня 2017 года, вынесенное в отношении Тарасовой П.М. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, – оставить без изменения, жалобу защитника Тарасовой П.М. – Прокопенко Е.А. – без удовлетворения. URL: https://sankt-peterburgsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=39205006&delo_id=1502001&new=&text_number=1 (дата обращения: 07.03.2024).

и юридической силой, что и письменная форма данного акта, предусматривает наступление таких же юридически значимых последствий для лиц (сотрудников), которым он адресован, и никаким образом не лишает (не ограничивает) их возможностей на обжалование такого акта управления, гарантированных ст. 46 Конституцией РФ¹.

Таким образом, данное решение полностью соответствует всем признакам административного правового акта управления.

Классификация ненормативных актов ОВД возможна по иным различным основаниям. В классификации по субъектам принятия отражается иерархия внутри системы ОВД, коррелирующая юридической силе данных актов:

- 1) акты Центрального аппарата МВД России;
- 2) акты территориальных подразделений ОВД субъектов федерации;
- 3) акты городских и районных отделов и отделений МВД России.

По сфере действия ненормативные правовые акты ОВД можно разделить на категории:

- 1) акты внутреннего управленческого действия;
- 2) акты внешнего управленческого действия.

К первой категории относятся акты, адресованные самой системе ОВД – то есть либо всем должностным лицам системы ОВД, либо, например, отдельным территориальным органам. С помощью данных правовых актов реализуется внутриуправленческое воздействие на подчиненные кадры и структуры аппарата ОВД (учитывая и непосредственное оперативное управление) соответственно: решаются вопросы расстановки служащих, проблемы эффективного и оптимального использования имеющихся ресурсов; а также вопросы организации деятельности ОВД (ее структурных и подчиненных подразделений) в целом.

¹ См: Волков К.С. К дискуссии об устных и конклюдентных формах административно-правовых актов // Научный портал МВД России. 2023. № 1. С. 32–37; Волков К.С. Устные приказы, распоряжения руководителя (начальника) как административно-правовые акты // Актуальные проблемы полицейского права: материалы Международной науч.-практ. конференции, посвященной 10-летию вступления в силу Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Омск, 2021. С. 77–79.

Акты внешневластного управленческого действия регулируют общественные отношения, складывающиеся между ОВД и гражданами, организациями. Они адресованы в едином порядке всем субъектам, не находящимся в непосредственном подчинении ОВД (граждане, субъекты хозяйственной деятельности всех форм собственности, организации). При этом следует подчеркнуть, что среди правовых актов ОВД преобладают внутренние организационные акты.

Характеристика подразделения актов на акты внешнего и внутреннего воздействия в основном преследует функционально-управленческие цели при характеристике административного воздействия, реализуемого со стороны ОВД. В частности, большинство нормативных актов ОВД рассчитано на регламентацию внутренней сферы деятельности ОВД, хотя при этом значительная часть актов регулирует общественные отношения во внешней сфере управленческой деятельности. Так, в частности, в литературе отмечается, что можно выделять «обособленные группы ведомственных актов... Одну из таких групп составляют нормативные акты, обязательные для исполнения всеми должностными лицами, органами, организациями, находящимися в ведении Министерства. То есть сфера их действия ограничена рамками подчиненных данному органу субъектов, такие акты можно назвать ведомственными. Другую группу формируют так называемые общеобязательные акты, то есть нормативные акты, обязательные для исполнения всеми лицами»¹. Внутренние акты управления функционально выполняют следующие роли:

- регулируют процедуры и процессы внутрисистемного управления в рамках ведомственного управления;
- посредством них устанавливаются формы и методы деятельности в рамках министерства и ведомства;

¹ См.: Соколова Ю.А. Об иерархии в системе нормативных актов органов исполнительной власти // Вопросы экономики и права: сборник статей аспирантов и соискателей. Ростов н/Д, 2003. С. 117–130.

- определяют перспективные и текущие направления деятельности;
- устанавливают права и обязанности, ответственность отдельных органов, подразделений и даже персонально сотрудников, определяют порядок их взаимодействия.

Внешние акты управления в рамках ОВД направлены на регламентацию поведения и правоотношений, складывающихся между субъектами, деятельность которых попадает в сферу подзаконного правового воздействия ведомства применительно к тому или иному виду деятельности или правовых режимов.

По срокам действия указанные акты бывают постоянными и временными, актами однократного действия (постановление о назначении административного наказания) и длящегося действия (решение о назначении пенсии).

По способу создания юридических последствий индивидуальные акты ОВД подразделяются на:

- 1) обязывающие акты, предписывающие адресатам совершать определенные действия (например, уплатить административный штраф);

- 2) запрещающие акты, содержащие запрет совершать определенные действия (бездействие);

- 3) управомочивающие акты, предоставляющие право совершать определенные действия. Например, решением квалификационной комиссии Госавтоинспекции предоставляется право на управление автотранспортом, решением компетентного должностного лица ОВД – право на временное проживание на территории РФ и т.п.;

- 4) поощрительные акты, стимулирующие к совершению определенных действий и предоставляющие форму выражения поощрения за их совершение, и др.;

- 5) удостоверительные акты, закрепляющие в надлежащей форме сведения о фактах и обстоятельствах, имеющих юридическое значение. К ним относятся,

например, акты регистрации органами Госавтоинспекции автотранспортных средств¹.

Порядок издания правовых актов, закрепленный в специальных правилах², устанавливает расширенный и незакрытый перечень правовых актов ОВД в виде приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов.

С учетом этого можно констатировать, что по формальным признакам документального оформления и направленности содержания акты органов МВД России, имеющие различный предмет регулирования и предназначение, оформляются в виде отдельных имеющих собственные отличительные признаки содержательных документов и подразделяются на приказы, директивы, положения, уставы, инструкции, правила, наставления, руководства и отдельно стоящий единичный акт для системы ОВД – Кодекс этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации (далее – Кодекс)³, регулирующий общие принципиальные основы должностной деятельности всех сотрудников ОВД, которыми надлежит руководствоваться при исполнении должностных обязанностей, а также во внеслужебное время. Соответственно, Кодекс имеет нормативный характер, но регулирует он не правовые, а профессионально-этические отношения и носит внутриорганизационный характер со строгим узким кругом субъектов, на которых он распространяется.

Пунктом 31 Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации⁴ предусмотрено, что в деятельности ОВД используются

¹ *Правоприменительные акты органов внутренних дел.* URL: <https://lektsii.org/8-42410.html> (дата обращения: 05.02.2021).

² *Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России:* приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ *Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации:* приказ МВД России от 26 июня 2020 г. № 460. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ *Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации:* приказ МВД России от 2 сентября 2024 г. № 515. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

документы широкого спектра, которым даны отдельные определения и характеристики: акты, директивы, доклады, докладные записки, заявления, методические рекомендации, обзоры, объяснения, перечни поручений, письма, планы, протоколы, приказы, рапорты, распоряжения, регламенты, запросы, соглашения, справки. Не все из указанных документов обладают свойствами правовых актов, в том числе управленческого характера. При этом новая Инструкция 2024 года исключила из перечня ранее предусмотренные в отмененной Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации 2012 года¹ как отдельные классификационные категории нормативные правовые акты МВД России; индивидуальные правовые акты (однократного применения); указания. Указания исключены вполне логично, так как их функциональное назначение может быть реализовано в том числе и посредством распоряжений. В целом логика издания актов не изменилась, так как ими оформляются управленческие решения, принимаемые в регламентированном порядке, которые могут носить оперативно-тактический или стратегический характер, они также могут быть нормативными (приказы, положения, инструкции) либо ненормативными (должностная инструкция, распоряжение, план работы и т.п.).

Отдельные формы актов-документов органов МВД России отражают разные предметы регулятивного воздействия, их предназначение и содержание.

Приказы ОВД – это высшие внутриведомственные нормативные предписывающие документы, которые издает Министр единолично в пределах своих полномочий для решения основных и оперативных задач, а также для регламентации деятельности и выстраивания структуры подразделений в системе ОВД. При этом следует отметить, что с помощью данных документов осуществляется регламентация деятельности и функционирования самого органа управления с целью обеспечения максимального эффекта от его

¹ Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

деятельности, обеспечения бесперебойности и непрерывности процесса управления, слаженной работы всех органов и звеньев управления.

Директива предписывает порядок деятельности ОВД и их должностных лиц на определенный период времени¹. Большинство директив являются документами для служебного ограниченного пользования.

Положение – это нормативный документ, в котором систематизированы нормы, регламентирующие общий статус, задачи, функции, права, обязанности, порядок деятельности ОВД (или структурных подразделений) по отдельным направлениям².

Устав ОВД – это комплексный правовой акт, устанавливающий задачи, права и обязанности, основные формы организации и осуществления деятельности в рамках МВД России, выполняемой системой организаций³.

Устав может регулировать вопросы и требования служебной дисциплины, правовой статус сотрудников, ответственность (Дисциплинарный устав ОВД РФ), полномочия и определяет наказания за нарушение дисциплины и поощрения за положительные результаты по службе.

Инструкция – подзаконный нормативный правовой акт, регулирующий основные виды (формы) оперативно-служебной деятельности и порядок ее осуществления конкретными категориями сотрудников. Инструкция

¹ В качестве примера можно привести директиву МВД России от 27 февраля 2015 г. № 1 (см.: *О мерах по укреплению служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел России*: директива МВД России от 27 февраля 2015 г. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист»).

² См.: *Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России*: приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 678. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См., напр.: *Устав патрульно-постовой службы полиции*; *Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции*: приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Об утверждении Устава федерального казенного учреждения «Центральное окружное управление материально-технического снабжения Министерства внутренних дел Российской Федерации»*: приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 382. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

содержит нормы, устанавливающие, кем, в каком порядке, какими способами и методами должен осуществляться тот или иной вид деятельности¹.

Правила – нормативный правовой акт, регламентирующий порядок, организацию работы конкретных подразделений ОВД или направления их оперативно-служебной и иной деятельности, определяющий порядок, процедуру совершения определенных конкретных действий в сфере управления².

Наставление – нормативный правовой акт, который содержит нормы о порядке (способе) действия конкретных подсистем по выполнению возложенных на них задач в той или иной ситуации, также в нем определяются порядок, способы, методы реализации и исполнения соответствующих прав и обязанностей. Особенностью наставлений является не только подробное изложение в них задач и обязанностей, но и наличие практического руководства по их выполнению³.

Среди актов МВД России, перечисленных в приказе МВД России «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации» от 2 сентября 2024 г. № 515, наибольший интерес в силу своего частого применения на практике представляют распоряжения и планы.

Распоряжение – документ, издаваемый руководителем на правах единоначалия в рамках ОВД, который носит организационно-распорядительный характер и обладает свойствами управленческого акта, применяемого внутри системы ОВД. На практике приказы подписывает Министр, а распоряжения – его заместители. Как правило, приказ рассчитан

¹ См., напр.: *Об утверждении Инструкции по организации использования робототехнических комплексов и беспилотных воздушных судов в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации*: приказ МВД России от 26 декабря 2024 г. № 955. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

² См., напр.: *Об утверждении Правил внутреннего служебного распорядка центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации*: приказ МВД России от 23 августа 2012 г. № 800. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См., напр.: *Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России*: приказ МВД России от 5 января 2007 г. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

на неоднократное применение, а распоряжение ограничено по сроку действия и кругу субъектов, в отношении которых оно издается¹.

План – документ, раскрывающий необходимость проведения комплекса или мероприятий в рамках оперативно-тактической деятельности ОВД в определенный период времени, в том числе устанавливающий их последовательность, объем, сроки выполнения, подразделения, руководителей (начальников) либо конкретных исполнителей. План представляет собой особый вид управленческого решения².

Указанный перечень правовых актов управления не является исчерпывающим. В качестве новой разновидности нормативных правовых актов в системе МВД России был внедрен административный регламент³, который принимается с целью упорядочения и конкретизации управленческой деятельности органа власти и тем самым повышения ее качества. С помощью административных регламентов резко суживается сфера административного усмотрения и осуществляется целевая привязка комплекса административных решений и действий к обеспечению реализации конкретных государственных функций или услуг⁴.

¹ Однако, исходя из особенностей целей и предмета правового регулирования, распоряжение может содержать нормативные предписания (см., напр.: *О мерах по реализации требований антикоррупционного законодательства Российской Федерации*: распоряжение МВД России от 13 февраля 2015 г. № 1/962. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист»; *О мерах по обеспечению полноты учета и регистрации преступлений*: распоряжение МВД России от 10 августа 2001 г. № 1/14559. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист»).

² Правовую основу планирования в ОВД составляет приказ МВД России от 1 октября 2020 г. № 683 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации».

³ Порядок издания указанных актов, закреплён в Правилах разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228 (см.: *Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации*: постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

⁴ *Алексашин А.С.* О роли административных регламентов в условиях модернизации государственного управления в Российской Федерации. URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/О-роли-административных-регламентов-в-условиях->

Административный регламент обладает всеми признаками нормативного правового акта¹. Данные виды актов позволяют обеспечить наиболее эффективный способ организации и функционирования этих органов как внутри их системы, так и за ее пределами во взаимодействии с гражданами и другими участниками административно-процессуальных отношений².

Таким образом, к «иным нормативным правовым актам», предусмотренным Правилами, можно отнести и административные регламенты³.

Последние имеют важное значение в деятельности органов исполнительной власти и в совершенствовании правового регулирования административных процедур. Надлежащее выполнение требований административных регламентов в немалой степени определяет качество и эффективность деятельности органов власти по реализации их задач и функций.

Сегодня административные регламенты получают все большее распространение при регулировании общественных отношений, складывающихся в сфере деятельности МВД России. В настоящее время наблюдается тенденция вытеснения административными регламентами иных нормативных правовых актов МВД России⁴.

модернизации-государственного-управления-в-Российской-Федерации (дата обращения: 06.02.2020).

¹ Несмотря на это, в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 административные регламенты не включены в перечень видов нормативных актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти.

² См.: *Ломакина В.Ф.* Административные регламенты органов исполнительной власти: правовые основы их разработки и внедрения // Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и административного процесса: сб. науч. ст. М., 2017. С. 85–92.

³ См.: Приложение 1.

⁴ Так, Правила государственной регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним..., утвержденные приказом МВД России от 26 июня 2018 г. № 399 (см.: *Об утверждении* Правил государственной регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, образца бланка свидетельства о регистрации транспортного средства и признании утратившими силу нормативных правовых актов МВД России и отдельных положений нормативных правовых актов МВД России: приказ МВД России от 26 июня 2018 г. № 399 (утратил силу). Доступ из справ.-

Административные регламенты имеют своей целью упорядочение, устранение избыточных административных процедур, сокращение количества документов, представляемых заявителями, и сроков осуществления процедур, конкретизацию обязанностей и ответственности должностных лиц. Это реализуется такими способами, как принцип «одного окна»; оказание услуг в электронной форме; исключение непосредственного взаимодействия заявителя с исполнителем. На сегодняшний день в сфере компетенции органов МВД России находятся свыше 30 административных регламентов, определяющих порядок исполнения ОВД контрольно-надзорных функций и предоставления государственных услуг¹.

К иным актам правового характера в сфере управленческой деятельности МВД России относят специальные распорядительные акты по утверждению планов деятельности².

К правовым актам управления ОВД, как представляется, нельзя в полной мере отнести резолюции. Согласно абзацу 4 пункта 4 Методики, утвержденной распоряжением МВД России от 28 августа 2019 г. № 1/9711, резолюция является управленческим решением. Несмотря на то, что в приказе МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623 управленческое решение относится к правовому акту руководителя (начальника) ОВД, по своей сути резолюция как раз только создает основу для формирования полноценного правового акта, так как мы уже ранее указывали, что вынесению правового акта управления предшествует принятие управленческого решения, ввиду этого резолюции

правовой системы «КонсультантПлюс»), были заменены Административным регламентом МВД России предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств (см.: *Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств*; приказ МВД России от 21 декабря 2019 г. № 950. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

¹ Авдейко А.Г., Кононов А.М. Отдельные проблемы административных процедур, используемых в правоохранительной деятельности органов внутренних дел // *Административное право и процесс*. 2018. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² В частности, согласно п. 14 приказа МВД России от 1 октября 2020 г. № 683 допускается утверждение плана специально издаваемым организационно-распорядительным документом, в котором могут быть изложены положения механизма реализации и контроля.

начальников сами по себе нельзя отнести к отдельным правовым актам управления. Указанный подход объясняется тем, что резолюция есть собственно управленческое решение, составляющее ее основу, которое в свою очередь представляет собой основанное на действующих правовых актах и анализе обстоятельств и обстановки волеизъявление конкретного руководителя, имеющее директивный характер и подлежащее дальнейшей реализации в деятельности подчиненных сотрудников при решении конкретных задач. При дальнейшем своем воплощении решение подлежит облачению в конкретный правовой акт, то есть некой формализации, при этом в зависимости от характера решения и той сферы, в которой оно принимается, возникают соответственно индивидуальные и нормативные решения, выраженные в соответствующих правовых актах управления.

По области применения можно выделить следующие регулятивные правовые акты:

- направленные на регламентацию задач и процесса выявления, предупреждения, раскрытия, расследования преступлений;
- регулирующие порядок деятельности отдельных структурных подразделений в системе МВД России (Госавтоинспекции, Главного управления по вопросам миграции и пр.);
- регулирующие порядок кадровой работы и прохождения службы в ОВД;
- регулирующие основы образовательной деятельности организаций в системе ОВД России;
- регулирующие основы и порядок обеспечения социальной и правовой защиты сотрудников ОВД и др.

По источнику волеизъявления можно выделить: а) односторонние – исходящие от должностных лиц ОВД, б) совместные, то есть принимаемые совместно с другими государственными органами (принимаются в случае пересечения вопросов компетенции и сферы деятельности ОВД с иными государственными органами), в) акты, принятые по согласованию МВД России

с иными органами, которые подписываются (согласовываются) их руководителями¹. Изменение, дополнение и прекращение данных актов осуществляются также органами – субъектами совместного нормотворчества. Как утверждает Николаева М.Н., «в отличие от совместного акта акт, изданный по согласованию, хотя и является в определенной степени результатом общей нормотворческой деятельности, все же в целом представляет собой акт одного органа, изданный, как правило, в пределах компетенции этого органа»².

Современной особенностью является издание многостороннего правового акта управления. Высокая вовлеченность в административное правотворчество имеет ряд преимуществ, в отличие от односторонней:

- способствует высокой коммуникации субъектов властных полномочий;
- обеспечивает единое применение однородных отношений и процедур;
- имеет высокую согласованность и упрощенность бюрократических формальностей;
- обладает демократичностью, проявляющейся в высокой транспарентности и вовлеченности значительно большего объема внешней аудитории до принятия акта.

По сроку действия акты можно подразделить на акты бессрочного характера, то есть рассчитанные на неопределенный срок, и временные³.

Таким образом, анализ классификации нормативных актов позволяет разделить их на группы актов, по-разному выполняющие свою регулируемую

¹ См., напр.: *Об утверждении Положения о взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Министерства внутренних дел Российской Федерации, их территориальных органов*: приказ Министерства юстиции РФ и МВД России от 18 октября 2018 г. № 216/689. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Об организационном комитете по совершенствованию подготовки населения в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и охраны общественного порядка с использованием современных технических средств массовой информации в местах массового пребывания людей*: приказ МЧС России, МВД России и ФСБ России от 29 августа 2016 г. № 462/495/520 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Николаева М.Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. М., 1975. С. 140–141.

³ К числу последних можно отнести, например, приказ МВД России от 29 декабря 2020 г. № 925 (см.: *Об утверждении Временной инструкции по формированию, ведению и использованию подсистемы «Дистанционное мошенничество ПТК «ИБД-Ф»*: приказ МВД России от 29 декабря 2020 г. № 925. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист»).

и организационную функцию в рамках управления, реализуемого ОВД. Анализ видовых различий и группировки актов, приводимой на уровне приказов и положений МВД России, позволяет говорить о громоздкости системы ведомственных нормативных правовых актов ОВД в силу наличия множества неструктурированных актов, посвященных одному предмету регулирования, и в связи с большим количеством вносимых в них изменений, которые как верно отмечены группой известных ученых административистов сравнимы с «правовыми джунглями»¹. Некоторые правовые акты управления довольно сложно разграничить по содержанию и предмету регулирования (например, инструкция и правила, устав и положение). Здесь уместно, на наш взгляд, привести высказывание известного теоретика: «Когда в содержании явлений нет существенной и стабильной разницы, находящей отражение в наименовании правовых актов, или формы актов избираются произвольно, то разграничение этих форм теряет всякий смысл и не может выполнять своей организующей роли»².

Правила, на наш взгляд, должны включать четкий, конкретный, юридически строгий перечень видов правовых актов управления ОВД, их иерархию и критерии отграничения друг от друга, предмет регулирования и сферу действия.

Следует также указать в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в числе нормативных правовых актов управления, издаваемых МВД России, административный регламент³.

Необходимо более стройное и последовательное упорядочивание всей системы актов ОВД России, что требует проведения анализа всех правовых актов управления ОВД на научной основе, с дальнейшей оптимизацией их системы, внесением в нее соответствующих изменений, изданием

¹ Кондрашов Б.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Российский закон о милиции. М., 1992. С. 7–8.

² Мицкевич А.В. Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1967. С. 186.

³ См.: Приложение 1.

укрупненных нормативных правовых актов для устранения множественности принимаемых управленческих решений и соответствующих им документов по одному вопросу, принятием новых ведомственных документов нормативного и разъясняющего установительного характера, устраняющих имеющиеся в законодательстве пробелы.

Таким образом, подводя итоги проведённому исследованию классификационных оснований и предлагаемых систем классификации правовых актов управления, применяемых в системе ОВД, можно прийти к следующим выводам:

– при исследовании и принятии той или иной классификации за основную необходимо учитывать, что факторы, критерии и обстоятельства, влияющие на классификацию актов и оценку их формы и содержания, нельзя отрывать друг от друга, иначе классификация будет односторонней по своему содержанию;

– классификация правовых актов управления в деятельности ОВД должна иметь под собой реальные фактические и юридические основания и конкретное научное и практическое значение, обусловленные существующими нормами законодательства и правовой теорией;

– при предложении той или иной классификации правовых актов мы исходим из необходимости реализации задачи подбора и выбора тех критериев, которые наиболее полно позволяют выявить и исследовать ту или иную значимую группу правовых актов, при этом необходимо исходить из того, что классификация любого типа является условной, но не может основываться на случайных критериях и признаках.

§ 3. Требования, предъявляемые к правовым актам управления, и полномочия органов внутренних дел по их изданию¹

Юридические свойства правовых актов управления коррелируют с требованиями к юридическому содержанию, порядку принятия и оформления.

В современной юридической науке нет четкого обоснования того, что входит в содержание понятия формы правового акта и, соответственно, какие требования к нему должны относиться. Так, некоторые ученые под формой акта понимают лишь внешнюю форму выражения административно-правовых предписаний, другие же под формой акта понимают его внутреннюю структуру.

В советской и постсоветской административно-правовой литературе требования к административным актам традиционно делятся на три группы: общие требования, которым должны соответствовать все административные акты; дополнительные или специальные требования, предъявляемые к определенным группам актов; организационно-технические требования. По нашему мнению, такая классификация является устаревшей и ошибочной, поскольку, исходя из определения общих требований, организационно-технические требования должны в них включаться, однако они выделяются в отдельный класс. Кроме этого, ошибкой является выделение специальных или дополнительных требований. Если речь идет о требованиях, которые относятся к правовым актам управления, то должны рассматриваться требования ко всем актам, а не к определенным их видам.

Несоблюдение юридических требований, касающихся издания и принятия правовых актов ОВД, влечет соответствующие юридические ошибки, которые отражают несоблюдение того или иного из законодательных положений.

¹ Материалы параграфа опубликованы в статье: *Луговик В.Ф., Волков К.С.* О требованиях, предъявляемых к внутренним управленческим решениям органов внутренних дел // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2023. № 3. С. 100–104.

Кроме юридических требований, можно выделить организационные, лингвистические, технические. Условно эти требования можно назвать неюридическими, поскольку они касаются организационно-технических вопросов, и их несоблюдение не свидетельствует о противоправности административных актов.

Пренебрежение требованием логичности, предполагающей соблюдение юридической техники, последовательность, непротиворечивость и обоснованность изложения текста правового документа, приводит к тому, что в практической деятельности сотрудники нередко сталкиваются с решениями, которые вступают в противоречие друг с другом, вызывают сложность, а порой и невозможность их применения¹.

Основной признак, который позволяет разграничить эти две группы требований, – это наличие юридически значимых последствий. Соответственно, к юридическим относятся требования, которые влекут за собой юридически значимые последствия; те же требования, которые не влекут за собой юридически значимых последствий, относятся к неюридическим требованиям. Так, например, требование о соответствии акта закону является юридическим, поскольку его несоблюдение влечет за собой неправомерность акта и, соответственно, его ничтожность или оспоримость. С другой стороны, нарушение лингвистических требований не является юридическим требованием, поскольку только лингвистическое несовершенство акта не может считаться достаточным основанием для того, чтобы его можно было считать неправомерным.

Рассмотрим основные юридические требования к правовым актам управления и выявляемые в связи с их нарушением ошибки:

1. Законность, которая означает, прежде всего, что правовой акт принят государственным органом или должностным лицом в пределах их компетенции. Правовой акт управления должен соответствовать закону или

¹ См.: *Луговик В.Ф., Волков К.С.* О требованиях, предъявляемых к внутренним к управленческим решениям органов внутренних дел // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2023. № 3. С. 100–101.

иному правовому акту высшей юридической силы. В случае противоречия их положениям правовой акт управления будет признан недействительным.

Малейшее проявление беззакония противоречит сущности научного управления, делает акт неправомочным, а следовательно, и необязательным для исполнения. Кроме того, акт должен быть точным и четким, не допускать никаких разночтений, причем данный акт должен согласовываться не только с самим собой, но и с ранее принятыми актами.

С этим требованием к административным актам тесно связано и свойство системности и иерархического построения актов, вытекающее из принципа законности. Соблюдение этого принципа в издании административных актов предполагает такую согласованность различных видов актов тех или иных субъектов управления, что в полной мере отражает интересы ОВД. В положениях, регламентах о каждом из них содержится указание на те акты, в соответствии с которыми он вправе принимать административный акт.

В сложной иерархии административных актов можно, во-первых, выделить своего рода внешнюю согласованность, когда акт субъекта одной управляющей системы согласовывается с актом вышестоящих субъектов. Во-вторых, следует отметить правовую «связанность» между актами разных субъектов в пределах одной системы. Данное правило должно способствовать, с одной стороны, предотвращению подмены прав нижестоящего звена правами вышестоящего, с другой – самостоятельности каждого звена в принятии административных актов в пределах своей компетенции и в строгом соответствии с актами вышестоящих звеньев. В-третьих, иерархия административных актов требует «внутренне субъектной» согласованности актов, что предполагает как правильное соотношение различных по форме актов внутри органа, так и соответствие фактического содержания акта его юридической форме¹.

¹ Угровецкий П.О. Административные акты органов прокуратуры: дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 2011. С. 79.

Итак, разные виды актов определяются их содержанием в зависимости от значимости, круга регулируемых отношений и лиц, характера распоряжений и др. Несоблюдение требований соподчиненности актов влечет, согласно действующим правилам, отмену их в определенном порядке.

Компетентность как одно из основных требований к административным актам заключается в том, что они должны приниматься в пределах тех полномочий, которыми наделен соответствующий ОВД. Нарушение законности ведет к ослаблению принципа компетентности, поэтому оптимальный акт может принять только то звено, которое вправе это сделать и обладает для этого необходимыми возможностями (структура, кадры, информация, ресурсы и др.).

Административный акт должен приниматься органом или лицом в пределах их властной компетенции, имеющим право принять именно этот акт, то есть наделенным властью и соответствующими полномочиями. Общим требованием компетентности является строгое закрепление за каждым органом государственной власти права на принятие определенных видов актов, а также подчиненность звеньев управления. Отсюда и неодинаковые основания, по которым принимаются административные акты самостоятельно, в исполнение актов вышестоящих звеньев, по согласованию, совместно и т.д.

ОВД, их руководители и другие сотрудники несут ответственность за непринятие правового акта управления, за несвоевременное принятие акта, а также за все возможные нарушения и злоупотребления в сфере принятия правовых актов. При этом полномочие по принятию данного акта должно быть использовано в соответствии с целью, для которой оно предоставлено, а также согласно духу и букве закона. Такое требование направлено на исключение всех возможных злоупотреблений полномочиями и выхода за их пределы либо использования их с заведомо не предусмотренной законом целью. Требование законной целесообразности и соблюдение установленной законом целевой компетенции отдельных органов и должностных лиц исходит из всех базовых конституционных и законодательных положений, а также из общепризнанных

принципов и норм международного права в области охраны прав и свобод человека и предоставления надлежащих гарантий их соблюдения.

Соблюдение указанного требования является особенно актуальным при осуществлении дискреционных полномочий, поскольку, имея свободу при принятии решения, административный орган все же должен руководствоваться определенными требованиями, ведь в противном случае такая деятельность административных органов была бы произволом.

В рекомендации от 11 марта 1980 г. № R (80) 2 Комитета министров Совета Европы государствам-членам по осуществлению дискреционных полномочий административными органами отмечается, что цели, которые должен соблюдать административный орган, на который возложены дискреционные полномочия, выражаются в реализации задач, для осуществления которых таковые полномочия были предоставлены. Если, между прочим, административный акт имеет побочные последствия, не соответствующие предназначению, для осуществления которого дискреционные полномочия были предоставлены, такие побочные последствия не следует принимать во внимание во время оценки законности такого административного акта. Во время применения этого требования желательно, чтобы назначение и характер учтенных критериев в ходе осуществления дискреционного полномочия были четко изложены.

Обеспечение законности положений правовых актов управления и порядка их принятия является одной из наиболее насущных задач совершенствования работы субъектов власти в нашей стране. Органы государственной власти, когда реализуют свое основное социальное предназначение — исполнение законов, наряду с осуществлением правоприменительной деятельности прорабатывают и принимают и административные акты, упорядочивают конкретные экономические, политические, социальные и другие отношения. А потому вопросы соблюдения законности содержания и формы их административных актов имеют большое теоретико-прикладное значение.

Органы государственной власти в общем измерении, осуществляя правотворческую деятельность, охватывают регулированием достаточно широкую сферу общественной жизни. Принятие нормативных актов в сфере государственного управления предполагает необходимость строгого соблюдения законов, режима законности, поскольку это требование выступает фундаментальной основой функционирования правового государства.

Кроме того, не следует забывать и о том, что органы власти, выполняя функции государства, наделены правом применить меры государственного (прежде всего, административного) принуждения. Эта деятельность всегда предполагает наступление определенных негативных для граждан юридических последствий. Учитывая это, следует высказаться за то, чтобы, осуществляя свои функции, в том числе и нормотворческие, органы власти действовали исключительно в строгом соответствии с положениями Конституции и законов РФ, не обходили своим вниманием правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом РФ.

Законность только тогда сможет функционировать как социально ценное явление, когда закон в государстве будет действительно восприниматься как эталон регулирования общественных отношений, универсальный механизм руководства общественными делами.

Несоблюдение требований законности правового акта влечет за собой ошибки сущностного, концептуального характера. В частности, по данным МВД России¹ такие ошибки рассматриваются как наиболее существенные и могут выражаться в следующем:

– несоответствие проекта правового акта Конституции РФ, общепризнанным нормам и принципам международного права, федеральному законодательству РФ, иным актам более высокой юридической силы;

¹ См., напр.: *Обзор* нарушений и недостатков, выявленных при подготовке проектов нормативных актов, допущенных подразделениями и организациями системы МВД России в 2018 году, от 15 марта 2019 г. № 1/2596. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

– несогласованность проекта правового акта с принятыми нормами и основными тенденциями российского законодательства, международного права. Так, в частности, был выявлен случай необоснованного включения в проект приказа МВД России положений об ответственности заместителя Министра внутренних дел за использование Государственной информационной системы «Электронный Бюджет» – данный проект противоречил положениям постановления Правительства, касающегося управления интегрированной системой управления общественными финансами;

– отдельным случаем является неправильное определение предметного правового поля, области регулирования правового акта или круга его субъектов – адресатов, что приводит к рассогласованности и неэффективности правового регулирования и процессов управления. В частности, при разработке проекта приказа МВД России, касающегося отнесения к средствам измерений специального назначения и их испытания, была допущена ошибка в предметной области отнесения экспертизы, проводимой ФКУ «Центр метрологии» при МВД России;

– частным случаем является также несогласованность проекта принимаемого акта с основными и концептуальными положениями, разработанными для развития регулируемой сферы. Например, при разработке проекта приказа МВД России часто выявляются положения, которые ранее уже были рассмотрены и не соответствуют или дублируют, а иногда и противоречат уже принятым положениям более общего характера.

Таким образом, правовые акты управления обеспечивают комплексность правового упорядочения процессов в государстве, свидетельствуют о реализации гражданами естественного права самостоятельно или через создаваемые ими органы решать различного рода вопросы.

2. Соблюдение правил и процедуры разработки, принятия, издания и государственной регистрации акта (если это предусмотрено законодательством). При несоблюдении данных требований возникают нарушения инструкций по организационно-штатной работе ОВД, в частности,

в проекте приказа МВД России, касающегося организационных вопросов деятельности ФКУ «ГЦСиЗИ МВД России» и ФКУЗ «ЦП № 1 МВД России», была допущена ошибка, связанная с несоответствием требованиям пункта 39 Инструкции по организационно-штатной работе органов внутренних дел Российской Федерации¹, которая, в свою очередь, требует при подготовке проектов актов по организационно-штатным вопросам соблюдения положений федерального законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации², положений трудового законодательства³, законодательства о службе в ОВД⁴, выражающихся в необходимости заблаговременного предупреждения работников и служащих о сокращении должностей.

3. Обоснованность принятия. Требование обоснованности обращено к фактической основе и состоит в том, что административный акт должен приниматься в условиях полного и всестороннего исследования фактических обстоятельств ситуации и установления объективной истины.

ОВД должны издавать правовые акты, которые будут реально отвечать потребностям общества и государства и/или организационным потребностям самих ОВД. Кроме того, правовые акты будут отвечать данным требованиям в том случае, если они будут всесторонне обоснованы с учетом различных показателей: безопасности, экономических, социальных, культурных. Следовательно, правовые акты ОВД не могут определяться любыми конъюнктурными соображениями органа власти, должностного лица, политической группы, бизнес-групп и др., а должны основываться

¹ *Об утверждении Инструкции по организационно-штатной работе в органах внутренних дел Российской Федерации*: приказ МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1155. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

² *О государственной гражданской службе Российской Федерации*: федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (ст. 31).

³ *Трудовой кодекс Российской Федерации*: федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (ст. 180).

⁴ См., в частности, *О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации*: федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (ст. 36).

на потенциале достижения оптимальных и эффективных основ безопасности, социально-экономических, культурных результатов, отражающих стратегию позитивного развития общества и государства.

При нарушении данного требования возникает преждевременность, необоснованность издания правового акта, издание его в ситуации отсутствия необходимых правовых и социально-экономических условий. Данная разновидность ошибок связана с отсутствием необходимых правовых актов, которые обосновывали бы принятие данного конкретного акта управления, что само по себе также свидетельствует о нарушении правовых предписаний. Так, например, был зафиксирован случай подготовки проекта приказа МВД России, предусматривающего технические требования к информационным системам операторов технических осмотров, работающих в единой информационной системе техосмотра, но при этом какого-либо документа, утверждающего правила ведения и работы в таких системах, принято не было.

В логике резолюций Совета Европы¹ определен принцип изложения мотивов, который заключается в том, что административный акт, который априори стремится ограничить права, свободы или интересы соответствующих лиц, предполагает свойство его мотивированности. Иначе соответствующее лицо не сможет решать, целесообразно ли обжаловать такой акт. Требуется дальнейшей научной разработки вопрос о том, каким образом должен быть мотивирован правовой акт ОВД, насколько и в какой степени это применимо к той или иной категории правовых актов.

Обоснованность административного акта по существу является проявлением правовой природы акта, предполагающей на основании установленных фактов ответную реакцию на те или иные возникающие проблемы как внешне-административной, так и внутренне-организационной деятельности ОВД. Поскольку каждый административный акт, принимаемый

¹ См., напр.: *Резолюция* Комитета министров Совета Европы (77) 31 «О защите лиц в отношении действий органов административной власти»: принята 28 сентября 1977 г. на 275-ом заседании представителей министров. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ОВД, связан с определенными фактическими обстоятельствами, вся деятельность, предшествующая принятию акта, состоит из сбора, проверки и оценки тех фактических данных, которые ведут к определенному акту, способствуют ему.

Следовательно, требование обоснованности является проявлением информационной природы акта. Чтобы принять надлежащий административный акт, орган или должностное лицо ОВД, сотрудник (работник), который выполняет правоохранительные функции, а следовательно, является представителем власти, должны обладать необходимой и достаточной информацией. Таким образом, обоснованность административного акта целесообразно определить как соответствие всех изложенных в нем выводов тем фактическим данным, которые получены в результате предыдущей деятельности по собиранию, проверке и оценке необходимой информации.

Кроме того, общим гарантом эффективности административных актов является всесторонняя обоснованность, которая определяет его действенность, возможность достижения намеченных целей и заключается в сбалансированности всех его элементов, обусловленности задач, средств и методов их реализации¹.

Юсупов В.А. предлагает выделять две части в структуре акта: а) целевая; б) комплекс организационных положений². Содержание целевой функции охватывает: а) элементы объективного характера (действительность, которая реально развивается и проявляется через управленческую информацию, и ее отражение в сознании субъекта управления); б) субъективную сторону отношений (анализ, обработку и оценку управленческой информации, которые осуществляются субъектом управления исходя из опыта, накопленных знаний); в) прогноз (изложение желаемой цели). Организационные же идеи формируются в комплексе, который составляют: а) идеи структурирования

¹ Авдонин В.С., Карпов Е.А., Науменко А.Б. Правоохранительные органы: учебное пособие. М., 1997. С. 60.

² Юсупов В.А. Право и советское государственное управление (административно-правовой аспект проблемы). Казань, 1976. С. 96.

управления, способствующие реализации целевых функций; б) идеи структурирования процесса управления; в) идеи построения контроля и учета; г) идеи по регламентации определенных параметров формирования следующих решений.

Близкой по содержанию к требованию обоснованности и производной от этого требования является научная обоснованность, сущность которой заключается в том, что административный акт должен: соответствовать объективным закономерностям, которые действуют в системе управления; основываться на достоверной информации, которая дает основания для квалифицированного определения целей, задач, средств и способов решения этих задач; быть всесторонним, то есть по возможности максимально учитывать все аспекты рассматриваемого вопроса. Научная обоснованность характеризуется глубоким и всесторонним познанием причинно-следственных связей социально-правовой сферы деятельности ОВД.

Научно и объективно обоснованным административным актам противостоят акты, принимаемые без тщательного анализа сложившейся обстановки на основе собственного видения событий и субъективистского отношения к ним. Организационными, правовыми, психолого-педагогическими мерами необходимо добиваться бескомпромиссного преодоления субъективистских, аппаратно-бюрократических барьеров, разъединяющих науку и практику.

4. Своевременность принятия, то есть соответствие правовых предписаний акта времени издания акта, их необходимость и важность именно на данном этапе развития общества и государства. Своевременность заключается в правильном определении времени для подготовки и принятия административного акта. Своевременность издания административных актов в деятельности ОВД означает, что они должны приниматься с учетом состояния и развития как субъекта, так и объекта управления с учетом конкретных условий и бюджета времени для выполнения поставленных задач.

Своевременность принятия административного акта зависит от умения руководителя правильно ориентироваться в обстановке, осмысливать события и принимать его только тогда, когда он действительно созрел. Опоздание с принятием административного акта, также как и его преждевременное принятие, стремление обогнать события в равной степени являются вредными, порождают формализм и делают принятое решение неисполнимым. Оптимальным (по своевременности) будет то решение, которое принимается с самого начала возникновения проблемы, а в отдельных случаях – при вероятном возникновении ситуации и заранее. Надо иметь в виду, что речь идет не только о своевременности принятия решения, но и о своевременности достижения целей.

Правовой акт ОВД, который потерял свою актуальность, является бесполезным, а в отдельных случаях может оказывать даже и негативное влияние на определенные административные правоотношения, что недопустимо.

При этом следует отметить, что такое требование на практике может вызвать ряд нормотворческих нарушений, когда, пытаясь оперативно решить проблемы, которые возникли в подконтрольной ОВД сфере деятельности, а также оперативно урегулировать определенные административные правоотношения, ОВД может принять некачественные или даже откровенно противоправные правовые акты. Именно поэтому оперативность издания правового акта как требование, относящееся к правовым актам ОВД, как основа обеспечения их законности и эффективности прямо связано с другим требованием – адекватностью поспешности в разработке и издании правовых актов. Адекватной поспешность будет тогда, когда правовые акты субъект нормотворчества принимает оперативно, учитывая комплекс стандартов технологии нормотворческого процесса.

5. Недопущение нарушений предусмотренных законодательством прав и свобод человека и гражданина, организаций, соблюдение баланса между

целями принятия акта и неблагоприятными последствиями этого для прав и интересов человека, общества, государства.

Согласно этому требованию негативные последствия, которые испытывает лицо в связи с принятием административного акта, должны быть пропорциональными целям, на достижение которых направлен акт. Это подразумевает наличие разумного соотношения между целями и средствами их достижения, то есть отрицательные последствия для конкретных лиц не должны быть непропорциональными полученному в публичных интересах положительному результату.

Требование пропорциональности нашло свое применение в практике Европейского Суда по правам человека. Так, понятие справедливого баланса раскрыто в решениях Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ)¹.

6. Соблюдение требований компетенции органов, принимающих правовой акт. Компетенция отражает уровень правовой категоризации и правовой легитимности акта правовой управленческой деятельности. Компетенция по подготовке правовых актов регламентируется с учетом Правил подготовки правовых актов в центральном аппарате МВД России, утвержденных приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484. При нарушении указанного требования возникают ошибки следующего характера:

– вынесение акта, в котором разрешаются вопросы, не отнесенные к компетенции ОВД, то есть по сути решение управленческого вопроса, который относится к компетенции иного органа власти и управления. Так, в проекте ведомственного приказа, касающегося порядка введения отраслевого

¹ См., напр.: *Решение* ЕСПЧ от 22 января 2009 г. в деле «Булвес АД» против Болгарии» (заявление № 3991/03). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». В этом решении ЕСПЧ отметил, что нарушением справедливого баланса, который должен поддерживаться между требованиями общих интересов и требованиями защиты права собственности, будет, когда национальная власть при отсутствии каких-либо указаний на прямое участие физического или юридического лица в злоупотреблениях, связанных с уплатой налога на добавленную стоимость, который начисляется при ряде операций по поставкам, или любых указаний на осведомленность о таком нарушении, все-таки наказывает получателя налогооблагаемой налогом на добавленную стоимость поставки, который полностью выполнил свои обязательства, за действия или бездействие поставщика, который находился вне контроля получателя и по отношению к которому не было средств отслеживания и обеспечения его усердия.

раздела классификатора предприятий и организаций в системе МВД России, предлагалось возложить функции по ведению отраслевого раздела классификатора на отдельное предприятие в системе ведомства (ФКУ «ГИАЦ МВД России»), хотя это нарушает разделение компетенции: ведение классификатора предприятий и его разделов возложено на органы государственной статистики.

Сами по себе ошибки возникают в том числе ввиду неполной проработки вопроса о полномочиях МВД России по подготовке проектов и по изданию соответствующего акта управления;

– несоблюдение требований компетенции издающего органа выражается в том числе и в отсутствии согласования проекта правового акта ОВД с соответствующими органами и должностными лицами. Так, например, при подготовке в 2018 году проекта приказа МВД России, касающегося внесения изменений в ведомственный приказ об обеспечении органов предварительного следствия отдельными материально-техническими ресурсами, Следственным департаментом МВД России не было произведено согласование с заместителем Министра внутренних дел, ответственным за соответствующее направление деятельности.

Таким образом, соблюдение требований компетенции при издании правовых актов управления представляет собой фундаментальное значение, обеспечивающее легитимность и юридическую силу принимаемых решений. Нарушение данного требования приводит к системным ошибкам, проявляющимся в двух основных формах. Во-первых, это превышение компетенции, когда орган принимает акт по вопросу, отнесенному к ведению иного государственного органа, что нарушает установленное разделение властных полномочий и создает правовые коллизии. Во-вторых, это несоблюдение внутренних процедур согласования, когда проект акта не проходит обязательное визирование у уполномоченных должностных лиц ведомства, что свидетельствует о нарушении принципа иерархии и распределения ответственности. Указанные ошибки возникают вследствие

недостаточной правовой проработки вопросов подведомственности и пренебрежения установленным порядком взаимодействия между структурными подразделениями. Предупреждение таких нарушений требует совершенствования ведомственного нормотворческого процесса, усиления контрольных функций на стадии подготовки проектов и повышения уровня правовой культуры разработчиков актов.

7. Техничко-лингвистические требования – соблюдение установленной формы акта со всеми реквизитами (вид акта, его название; дата принятия, номер; указание органа или подразделения, принявшего акт; подпись уполномоченного лица, его должность и фамилия; ясность, доступность, четкость, однозначность и лаконичность текста; четкость структуры правового акта, логическая последовательность изложения мысли нормотворца; полнота регулирования; конкретность регулирования, отсутствие декларативности; исключение конструкций, создающих двусмысленность толкования или понимания акта, ошибок в тексте; обозначение сроков исполнения и ответственных лиц).

К акту предъявляются требования соблюдения формы выражения и содержания реквизитов (подписи надлежащих должностных лиц). Форма акта (название, структура его составных частей, язык, стиль изложения, реквизиты) активно влияет на его содержание.

Наконец, еще ряд требований к административному акту: простота, ясность и строгость формы, логическая последовательность, лаконичность. Хорошо известно, что строгость и ясность формы придают акту деловой характер, исключают возможность разных толкований или утраты, искажения исполнителями содержания акта.

Но непротиворечивость административного акта не означает, что исключаются любые альтернативы. Акты могут содержать положения альтернативного порядка, но в этом случае они должны обязательно предусматривать право выбора исполнителя. Административный акт, ставя ту или иную задачу, предусматривая основные пути ее решения, должен

стимулировать исполнителей (материально и морально) к самому эффективному выполнению поставленных перед ними задач.

«Чрезмерная твердость, излишняя регламентация, мелочная опека над исполнителями вредят делу управления, унижают творческую активность трудящихся, обрекают их на пассивность, слепое выполнение указаний сверху. Исполнители призваны при выполнении акта проявлять разумную инициативу, варьировать конкретные пути и средства достижения цели»¹.

Большинство важных правовых актов управления ОВД принимается в письменной форме, целесообразным является рассмотрение требований, которые выдвигаются к оформлению административного акта, то есть правил документооборота. Как правило, все служебные документы должны оформляться на бланках ОВД, которые изготавливаются в соответствии с требованиями государственных стандартов с обязательным соблюдением таких правил:

– в ОВД используются как строгие по форме заранее заготовленные бланки, так и обычные бланки, изготовленные в ОВД с помощью персонального компьютера.

Все служебные документы, кроме внутренних, должны оформляться на бланках ОВД. Устанавливаются следующие виды бланков документов: общий бланк для создания различных видов документов (без указания в бланке названия вида документа, кроме письма; бланк документа (с указанием в бланке названия вида документа, кроме письма); бланк письма. Для бланков каждого вида разрешается два варианта расположения реквизитов – угловой и продольный. Как применение бланков произвольной формы, так и составление служебных документов на бумаге произвольного формата не запрещается;

¹Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования. М., 1973. С. 212.

– внутренние организационные служебные акты и документы, исходящие от имени нескольких или более структур (или должностных лиц), оформляются не на бланках;

– с целью ускорения выполнения административных актов и правильного формирования дел в делопроизводстве каждый документ должен содержать один вопрос. Исключением является составление протоколов, приказов, планов и обобщающих документов;

– текст правового акта управления должен содержать определенную аргументированную информацию, изложенную кратко, грамотно, понятно и объективно, без повторений и употребления слов и оборотов, которые не несут смысловой нагрузки. Содержание документа должно быть связано с содержанием ранее изданных по данному вопросу актов;

– как правило, тексты административных актов состоят из двух частей. В первой указывается основание или обоснование для его составления, во второй – выводы, предложения, решения, распоряжения или просьбы;

– в отличие от законов, в подзаконных нормативных правовых актах статьи не выделяются, а нормативный материал фиксируется в пунктах, имеющих сквозную нумерацию независимо от их расположения в том или ином разделе или подразделе. Пункты могут разделяться на абзацы. Каждый пункт содержит, как правило, одну правовую норму. Несколько связанных между собой норм можно излагать в одном пункте только тогда, когда это необходимо для правильного их понимания или применения. Каждый самостоятельный пункт акта должен иметь полное и законченное содержание. Разделы и подпункты нумеруются соответственно одной или двумя арабскими цифрами. Пункты, расположенные в разделах, нумеруются двумя, а в подразделах – тремя цифрами. Если в проекте административного акта необходимо привести перечни (лиц, органов, работ и тому подобное), таблицы, графики, образцы бланков, схем документов, они помещаются в приложении;

– правовой акт управления как вид служебного документа, составляемого в ОВД, должен иметь обязательные реквизиты и стабильный порядок

их размещения: наименование ОВД, номер, дата, название вида документа (не указывается на письмах), заголовок к тексту, текст, подпись, визы, отметка об исполнении документа.

На каждом документе, за исключением ответа или письма, указывают его название – приказ, распоряжение, докладная записка, информационное письмо и тому подобное.

Заголовок к тексту документа должен содержать краткое изложение его содержания. Он должен быть лаконичным, точным и содержательным. Заголовок должен грамматически согласовываться с названием документа, формироваться с помощью отглагольного существительного и отвечать на вопрос «о чем?», «чего?». Например: приказ (о чем?) об увольнении; протокол (чего?) заседания экспертной комиссии.

Если в документе речь идет о нескольких вопросах, заголовок может быть обобщенным. Проекты приказов, указаний, распоряжений разрабатываются по поручению руководства ОВД или по инициативе структурных подразделений.

8. Требование соблюдения установленной процедуры подготовки, принятия и вступления в силу. Данное требование включает необходимость согласования проекта акта с заинтересованными подразделениями, его экспертизу на коррупциогенность, подписание уполномоченным должностным лицом, государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации (если акт является нормативным и затрагивает права, свободы и обязанности человека и гражданина), а также официальное опубликование в установленном порядке.

Данная процедура является обязательным условием действительности акта и начинается с этапа правотворческой инициативы и разработки проекта. На стадии подготовки осуществляется сбор и анализ необходимой информации, проведение юридической и научной экспертиз, а также подготовка обоснованной пояснительной записки, излагающей цели, задачи и предполагаемые последствия принятия акта. Ключевым элементом

процедуры выступает необходимость обязательного согласования проекта акта со всеми заинтересованными структурными подразделениями ОВД, а в случаях межведомственного взаимодействия – с иными государственными органами. Это позволяет выявить и устранить возможные правовые коллизии, противоречия и дублирование норм, обеспечивая системность правового регулирования.

Следующим критически важным этапом является проведение антикоррупционной экспертизы проекта, направленной на выявление в его тексте коррупциогенных факторов, то есть положений, создающих условия для проявления коррупции. После устранения замечаний и окончательного оформления проект акта подлежит подписанию уполномоченным должностным лицом, чья компетенция на данное действие прямо предусмотрена нормативными правовыми актами, определяющими правовой статус органа власти.

Для нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, обязательной стадией является государственная регистрация в Министерстве юстиции Российской Федерации. В ходе регистрации проверяется законность акта, его соответствие действующему законодательству и соблюдение процедуры принятия. Только после прохождения регистрации и официального опубликования в установленном порядке (как правило, в официальных источниках, таких как «Российская газета» или «Собрание законодательства Российской Федерации», а для ведомственных актов МВД России – на официальном сайте и в «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти») акт приобретает юридическую силу и вступает в действие. Несоблюдение установленной процедуры, в том числе отсутствие обязательной государственной регистрации или официального опубликования, является грубым нарушением и влечет признание акта недействующим и не подлежащим применению.

Приведенные требования неразрывно связаны друг с другом. Их воплощение и соблюдение на практике способствует созданию качественных правовых актов управления. В свою очередь, несоблюдение данных требований влечет дефектность правовых актов.

В классическом немецком административном праве действует правило: если законность заканчивается там, где начинается собственное усмотрение, то нормативные акты, принятые в пределах собственного усмотрения властного лица, автоматически являются нелегитимными. Несмотря на «идеальность» такой конструкции, ее существование в реальных условиях неосуществимо по причине невозможного урегулирования законом абсолютного всех отношений и вариантов развития жизненных событий.

Следовательно, собственное усмотрение и, соответственно, нормативные акты, принятые субъектом в его полномочиях, могут и должны существовать, но только, как верно отмечено Черниковым В.В., такое усмотрение не может быть безгранично. В ином случае велика опасность беззакония¹.

В то же время «усмотрение желательно настолько, насколько оно неизбежно»². Таким образом, модель правотворческой деятельности публичной власти в рамках собственного усмотрения способна существовать в пределах точности, качества и четкости издаваемых правовых актов.

Можем утверждать, что все правовые акты управления должны соответствовать действующему законодательству. Поэтому, исходя из иерархии правовых актов, первым и самым весомым требованием будет соответствие правовых актов управления требованиям Конституции РФ.

Третьим требованием первой группы является соответствие таких актов другим нормативным правовым актам. Данное требование можно распределить также на два вида: 1) соответствие законодательным актам; 2) соответствие подзаконным нормативным правовым актам. Исследуя данный признак, стоит

¹ Черников В.В. Актуальные вопросы качества полицейского законодательства России // Административное право и процесс. 2021. № 7. С. 16–27.

² Соловей Ю.П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 9.

отметить, что одной из весьма весомых проблем в России является большое количество нормативных правовых актов, которые, к сожалению, нередко противоречат друг другу. Такое положение дел с нормативной правовой базой негативно отражается на работе субъектов публичной власти, поскольку возникает несколько противоположных вариантов действий, которые определены различными нормативными правовыми актами.

Необходимо также отметить, что разногласия в нормативных правовых актах создают определенные преграды при реализации прав и свобод человека, а также затрудняют их защиту. Одним из способов решить вопрос с несогласованностью нормативных правовых актов будет только отмена нового акта, который не соответствует действующему. На сегодня такой юрисдикцией наделены суды.

Эффективность как выполнения правовых норм, так и их применения зависит от качества правовых актов. О качестве правовых актов, по нашему мнению, свидетельствует то, насколько он коррелирует и отражает потребности регулирования реальных общественных отношений, в целях регламентации которых он был принят, насколько отражает общественную, публичную потребность в принятии такого правового акта, а также соответствует ли данный правовой акт установленным требованиям. Факт наличия общественной потребности в принятии правового акта определяет субъект публичной власти.

Недостаточная юридическая конструкция нормы может вызвать юридические ошибки, серьезные политические и социальные последствия. В практике нередко встречаются «нормативные правовые акты, содержащие неточные и расплывчатые предписания, противоречия и пробелы. Это связано с неоправданной поспешностью разработки новых актов, пренебрежительным отношением к юридической технике»¹.

¹ *Нарутто С.В.* К вопросу о правовой определенности законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 9–19.

Одним из основных является требование определенности, ясности и недвусмысленности текста правовых актов управления. Неопределенное нормативное положение может по-разному быть истолковано в схожих ситуациях, но повлечь при этом разные правовые последствия; кроме того, оно предоставляет широкое усмотрение для правоприменителя, создавая предпосылки для коррупции.

Неопределенность словесных формулировок связана с использованием бланкетных норм, а также оценочных понятий. Наиболее ярким и часто встречающимся примером последнего может быть использование слова «иной».

К группе юридических требований, по нашему мнению, стоит отнести правильность использования юридической терминологии в правовых актах, в частности, один и тот же термин должен иметь одинаковую формулировку и одинаковое значение в различных правовых актах.

Определение терминов должно соответствовать их содержанию в официальном деловом языке, соответствующей научной терминологии и действующем законодательстве, а также должно быть одинаковым во всем тексте.

Среди юридических требований стоит выделить рациональное использование в правовом акте как отсылочных, так и бланкетных норм, то есть нормативный акт не должен содержать большого количества таких норм для упрощения работы с ним и лучшего его восприятия.

Положения в правовом акте должны быть изложены в логической последовательности и иметь соответствующие взаимосвязи. Каждое такое правовое положение должно уместиться в одном предложении с наименьшим количеством слов. Сформулированные положения должны быть однозначными и четкими, делающими невозможным их многостороннее толкование.

Кроме юридических требований, для правовых актов выдвигаются языковые требования. Текст правового акта должен отвечать в целом орфографическим, лексическим, морфологическим, синтаксическим,

стилистическим нормам. Языковые требования к правовому акту в целом состоят из требований к отдельным языковым (в том числе лексическим) средствам, среди которых основными являются: грамматические предложения, слова, словосочетания, союзы, знаки препинания, юридические фразеологизмы, аббревиатуры.

По нашему мнению, к языковым требованиям следует относить требования соответствия правовых актов правилам русского языкознания (лингвистики), в частности, нормам таких ее разделов, как лексика, словообразование, морфология, синтаксис, пунктуация, орфография и стилистика. Обязательным будет также языковое требование по изложению текста правового акта официально-деловым стилем. Предложения должны быть построены из минимального количества оборотов и, по возможности, без иностранных слов, что положительно повлияет на понимание текста широким кругом пользователей, которые не являются специалистами в соответствующей отрасли. Из этого стоит отметить, что одной из предпосылок невыполнения или неправильного применения субъектами публичной власти положений правовых актов является непонимание или ложное понимание содержания документов. Поэтому соблюдение языковых требований будет способствовать решению одной из проблем правоприменения.

«Основанием для возникновения содержательной неопределенности может выступать и сложность толкования нормативных положений, возникающая вследствие отсутствия четких оснований и критериев для их применения, либо многозначность использованных терминов, выбор из возможных значений которых не определен, либо одновременное использование в одном нормативном акте не согласующихся друг с другом понятий»¹.

¹ Белов С.А. Признание нормативных актов недействующими вследствие неопределенности их положений. URL: <https://pravoprim.spbu.ru/yurisprudentsiya/zawitachesti-dostoinstva-i-delovoj-reputacii/item/148-priznanie-normativnyh-aktov-nedejstvuyuwimi-vsledstvie-neopredelennosti-ih-polozhenij.html> (дата обращения: 06.02.2020).

Подготовленный документ должен быть оформлен в соответствии с установленными техническими требованиями. Такие требования закреплены ГОСТ Р 7.0.97-2016¹. Данным стандартом определен перечень и состав реквизитов документов, требования к их содержанию и расположению, а также требования к бланкам документов и оформлению документов. Правовой акт должен быть принят (выдан) и подписан уполномоченными на то субъектами, он обязательно должен содержать название, а также, в случае необходимости, должен быть распределен на составные части, в частности, преамбулу, разделы, подразделы, пункты, подпункты, приложения и части.

Наличие некоторых признаков в правовых актах может повлечь возникновение конфликта, что, как следствие, приведет к возникновению публично-правового спора:

- несоответствие нормам правовых актов, имеющих высшую юридическую силу, противоречивость или двоякость толкования;
- наличие большого количества нормативного массива;
- присутствие аналогичных по содержанию норм в других нормативных правовых актах в однородных отношениях;
- отсутствие баланса границ допустимого усмотрения при принятии решений субъектами властных полномочий;
- наличие необоснованных расширений допустимого усмотрения;
- наличие большого количества декларативных норм;
- отсутствие направленности на процедурную реализацию правил поведения.

Несогласованность, противоречивость, слишком большая абстрактность формулировок, наличие пробелов, невозможность реализации нормативного правового акта из-за отсутствия соответствующих подзаконных актов и другие недостатки создают предпосылки для нестабильности правового

¹ ГОСТ Р 7.0.97-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов: приказ Росстандарта от 8 декабря 2016 г. № 2004-ст. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

регулирования, несогласованности действий самих представителей публичной власти, снижения в обществе доверия к праву как к эффективному регулятору общественных отношений.

«Неясность, нечеткость правовых норм ведут к ошибкам в толковании и впоследствии могут быть причиной серьезных нарушений прав граждан. Отсутствие четкой регламентации действий сотрудников ОВД затрудняет принятие верных решений в правоприменительной деятельности»¹.

В условиях постоянного роста, усложнения и изменения правовых актов управления соблюдение указанных требований является особенно важным. Их выполнение позволит обеспечить качество правовых актов управления как инструментов совершенствования государственного управления.

Правовые акты не должны содержать положений, которые самостоятельно или в сочетании с другими нормами могут способствовать совершению коррупционных правонарушений или правонарушений, связанных с коррупцией, то есть каждый акт в идеальном случае должен быть проверен на предмет коррупционной составляющей, или должна быть хотя бы минимальная адекватная его целям антикоррупционная проверка.

Нормотворческая деятельность МВД России напрямую связана с воплощением конституционной идеи приоритета прав личности, защиты в первую очередь прав и свобод граждан, поскольку им может быть нанесен ущерб при реализации административных полномочий ОВД. Поэтому нельзя допустить, чтобы издание и применение правовых актов управления ухудшало положение граждан по сравнению с требованиями закона.

К сожалению, перечисленные требования в правовых актах управления ОВД соблюдаются не всегда. Как правило, наиболее нарушаемым требованием из предъявляемых к правовым актам управления является законность. Анализ правовых актов МВД России показывает, что типичными его нарушениями являются: ограничение или ущемление прав и свобод человека и гражданина;

¹ Воронина Т.Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 162.

установление дополнительных формальностей, перекладывание на человека обязанности предоставления новых документов, доказательств, выполнения каких-либо условий, удобных для ведомства и обременительных для гражданина.

Данные нарушения допускаются в индивидуальных правовых актах управления ОВД как внутриорганизационного, так и внешневластного действия. Наиболее часто судами признаются незаконными и необоснованными из внутриорганизационных индивидуальных правовых актов управления ОВД – приказы о наложении на сотрудников ОВД дисциплинарных взысканий, решения аттестационных комиссий, из внешневластных – отказы в выдаче вида на жительство, разрешений на временное проживание в РФ, в выдаче (замене) паспортов.

Полагаем, что основными юридическими требованиями к правовым актам управления являются:

- а) законность;
- б) формирование и вынесение акта с соблюдением установленной процедуры разработки, принятия, издания и госрегистрации (если это предусмотрено законодательством);
- в) обоснованность принятия;
- г) своевременность принятия;
- д) недопущение нарушений предусмотренных законодательством прав и свобод человека и гражданина, организаций;
- е) соблюдение установленной формы акта со всеми реквизитами.

Перечень актов, которые предусмотрены Правилами и издаются в системе МВД России, шире, нежели перечень актов, которые вправе разрабатывать органы исполнительной власти, согласно Правилам, утвержденным постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009. Необходимо законодательно устранить данную коллизию¹.

¹ См.: Приложение 2.

Что касается компетенции ОВД по изданию правовых актов управления, анализ природы полномочий в области издания правовых актов управления позволяет характеризовать ряд присущих правотворческой деятельности ОВД особенностей, обусловленных общей природой правотворческой деятельности ОВД, которая, с одной стороны, характеризуется классическими признаками, то есть это деятельность, в ходе которой возникают новые нормы права, обладающие регулятивными свойствами, принимаются внутриведомственные акты, а также акты, имеющие индивидуальное регулятивное или организационное значение, с другой стороны, такая деятельность имеет общую направленность скорее не регулятивного, а субнормативного, организационно-управленческого порядка, связанную и с детализацией нормативных положений более высокого уровня актов, и с принятием организационных управленческих решений, имеющих как общесистемное, так и индивидуально-правовое значение.

Правотворческие полномочия ОВД в области издания правовых актов управления реализуются с учетом и ввиду сформировавшихся конкретных потребностей в ведомственно-управленческом воздействии. Основная задача, реализуемая посредством управленческого правотворчества ОВД, выражается в создании организационных ведомственных условий для одновременной конкретизации и исполнения положений правовых актов вышестоящего порядка, и прежде всего федеральных законов. Реализация управленческой компетенции посредством правотворческой деятельности в ОВД происходит в двух формах:

1) во взаимодействии с иными государственными органами власти посредством:

- внесения предложений по проектам правовых актов разного уровня с учетом компетенции принимающей предложение структуры или органа власти;

- участия в рассмотрении и принятии проектов правовых актов;

– анализа и оценки влияния предлагаемых проектов на положения правовых актов различного уровня;

2) в непосредственном принятии актов ОВД – подготовке и принятии правовых актов в той или иной требуемой форме¹.

Управленческий характер правотворческой деятельности ОВД выражается в проявлении специфических аспектов такой деятельности, в свою очередь обусловленных компетенцией соответствующих органов, особенностями основного правотворческого субъекта, функционирующего в рамках системы ОВД, спектром его нормотворческих полномочий как по отношению к самой системе, так и во внесистемном взаимодействии при принятии управленческих актов. При этом, конечно, не следует забывать, что ОВД занимают в государственном механизме свое специфическое место и необходимым образом реализуют свое функциональное предназначение в рамках государственной управленческой деятельности в целом, что отражается на характере их правотворческих полномочий. Структурная и функциональная организация ОВД с точки зрения их управленческого воздействия подчинена целям реализации правовой управленческой компетенции, в рамках которой группируются их полномочия, формы и методы правового управленческого воздействия, которые получают нормативное закрепление в актах самих же ОВД.

Принципиальные нормативные положения, принимаемые на уровне МВД России, по регламентации деятельности системы ОВД исходят из того, что ведомство самостоятельно «осуществляет нормативно-правовое регулирование, выработку и реализацию государственной политики в сфере внутренних дел». На уровне наставлений² закрепляется, что министерство выявляет потребности

¹ При классификации правовых актов ОВД мы уже упоминали такие формы выражения – приказы, инструкции, наставления по организации деятельности конкретного подразделения ОВД, директивы, уставы и т.д.

² *Об утверждении* Наставления по организации правовой работы в системе МВД России: приказ МВД России от 5 января 2007 г. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в правовой регламентации сферы внутренних дел и служебной деятельности ОВД; разрабатывает и издает правовые акты, и пр.

Нормативные правовые акты, принимаемые в рамках системы ОВД, по своей юридической природе относятся к группе подзаконных актов, функционально обслуживающих исполнение законов и обеспечивающих претворение их положений в жизнь и реализацию в практической деятельности людей, то есть их принятие основано на законодательном материале и преследует главную цель – создание функционального механизма реализации норм вышестоящих актов¹.

Ввиду обширности сферы функциональной деятельности ОВД принимаемые ими нормативные правовые акты обеспечивают реализацию и обслуживание интересов всех субъектов правоотношений, а по отдельным направлениям – и всех физических лиц, пребывающих на территории России.

Приказы МВД России² предоставляют Министру полномочия по изданию нормативных правовых актов по всем вопросам, относящимся к компетенции МВД России³. То есть основной источник правотворческой активности сосредоточен на уровне Министра МВД России. По смыслу п. 5 упомянутых Правил, кроме Министра, должностным лицам отводятся более узкие полномочия по участию в правотворческой деятельности ОВД, в частности, «заместители Министра, руководители подразделений МВД России имеют право издавать нормативные правовые акты лишь в случаях, прямо предусмотренных нормативными правовыми актами России». Подзаконное правотворчество указанных должностных лиц связано с формированием

¹ Урумов А.В. Особенности правотворческой деятельности органов внутренних дел России. URL: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=3207 (дата обращения: 06.02.2021).

² См., в частности: *Об утверждении* Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Это подтверждается, в частности, подпунктами 3 и 7 п. 20 Положений, регулирующих деятельность МВД России, в которых закрепляется, что «Министр внутренних дел России издает нормативно-правовые акты, утверждает положение о структурных подразделениях центрального аппарата МВД России, положения о территориальных органах, уставы организаций системы внутренних дел, другие положения» (см.: *Там же*).

внутрисистемных нормативных правовых актов в области регулирования функционирования подразделений Министерства внутренних дел, положения которых не должны противоречить нормативным правовым актам, изданным Министром.

Толстик В.А. подвергает сомнению обоснованность системы подзаконного правотворчества иных должностных лиц и руководителей, кроме Министра внутренних дел¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что количество и группы должностных лиц в системе ОВД, которым целесообразно предоставлять полномочия в сфере подзаконного правотворчества и разработки нормативных правовых актов, необходимо уменьшить, в противном случае бессистемный и необоснованно расширенный круг уполномоченных должностных лиц будет приводить к развитию столь же бессистемного и противоречивого конгломерата правовых актов. Ввиду этого нормотворческими полномочиями целесообразно наделить только Министра внутренних дел Российской Федерации².

Положения, регулирующие деятельность ОВД России, закрепляют за Министерством нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел, для чего оно наделяется соответствующими полномочиями. Так, пунктом 11 Положения³ предусмотрено, что МВД России разрабатывает и представляет Президенту и Правительству Российской Федерации проекты федеральных конституционных и федеральных законов, актов Президента и Правительства Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере

¹ Мы исходим из того, что «издание нормативных актов заместителями и руководителями подразделений министерства противоречит Постановлению Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009. Все решения нормативного характера должны приниматься руководителем либо исполняющим обязанности руководителя министерства или ведомства». См.: Толстик В.А. Иерархия источников российского права. Н. Новгород, 2002. С. 154.

² См.: Приложение 1.

³ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту...: Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

внутренних дел, осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел, если эти вопросы не являются предметом законодательного регулирования.

Региональные территориальные структурные подразделения ОВД реализуют правотворческие полномочия исходя из тех принципов и норм, которые для них установлены положением, утверждаемым на федеральном уровне. При этом правотворчество территориальных органов носит не нормативный, а поднормативный, индивидуально-правовой характер. Уровень правотворчества, реализуемого территориальными подразделениями ОВД России, предполагает принятие индивидуальных правовых актов управления, направленных на организацию работы территориальных подразделений и решение конкретных управленческих ситуаций из сферы компетенции ОВД территориальных подразделений. Например, в соответствии с подпунктом 20 пункта 17 Положения начальник УМВД России по Омской области «издает в пределах своей компетенции правовые акты по вопросам организации деятельности Управления, подчиненных органов и организаций, обеспечивает контроль за их исполнением». Принимаемые акты касаются приема на службу (работу) в ОВД, назначения на должность и освобождения от должности, перемещения по службе (работе), увольнения сотрудников Управления, применения в отношении них мер поощрения и дисциплинарного взыскания¹.

Характерно также, что в функциональное поле территориальных региональных подразделений внутренних дел не включены задачи, связанные с регулированием процесса деятельности самих органов, и их компетенции

¹ В качестве примера можно привести также полномочия Управления МВД России по Омской области, действующего на основании Положения об УМВД (см.: *Об утверждении Положения об Управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Омской области*: приказ МВД России от 1 августа 2017 г. № 577. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»), которое согласно подпункту 3 пункта 13 данного Положения «обобщает правоприменительную практику органов внутренних дел и вносит на этой основе в МВД России и в органы государственной власти Омской области предложения по совершенствованию законодательства РФ и Омской области в установленной сфере деятельности, а также нормативных правовых актов МВД России».

в рамках организации работы внутренних дел, они лишь правомочны участвовать в разработке законодательства регионов по вопросам, связанным с обеспечением безопасности, а также в разработке и реализации региональных и межрегиональных программ в этой области.

Специфика правотворчества ОВД связана также с тем, что они обладают масштабными административными контрольно-надзорными полномочиями, включающими шесть основных видов государственного контроля (надзора), с правом издания соответствующих индивидуальных правовых актов управления.

В п. 2 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009, определено, что «федеральными органами исполнительной власти могут издаваться такие нормативные правовые акты, как постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения. Формулировка данного пункта предусматривает, что перечень принимаемых видов нормативных правовых актов является исчерпывающим».

Однако согласно п. 10 Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России¹ «Министерство вправе принимать приказы, положения, уставы, инструкции, правила, наставления и иные нормативные правовые акты, которые утверждаются приказами МВД России». Спектр правовых актов, принимаемых ОВД, шире линейки подзаконных актов, которую используют иные органы исполнительной власти. Соответственно, п. 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти² расходится с п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России.

Учитывая, что к компетенции МВД России относится разработка специальных видов нормативных правовых актов (уставы, наставления), которые возникли исторически в силу специфики управления в системе,

¹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Там же.

перечень актов, указанный в п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти¹, необходимо сделать открытым (добавив «и иных актов»), предусмотрев возможность издания органами исполнительной власти других актов².

В результате проведенного анализа особенностей правотворческой деятельности и полномочий ОВД можно прийти к следующим выводам:

1. Правотворческая деятельность, выражающаяся в создании правовых актов, накладывается на деятельность ОВД, должностные лица и структурные подразделения которых вправе принимать участие в ее реализации, что выражается в закреплении за ними соответствующего набора полномочий. Правовая природа источников таких полномочий раскрывается, начиная с конституционного уровня регулирования, который определяет смысл и назначение деятельности всех государственных органов власти и ОВД в частности, и заканчивая уровнем подзаконного нормативного регулирования самого Министерства внутренних дел, которое определяет виды, классификацию, иерархию и юридическую природу различных источников правотворческих полномочий, пределы правотворческой деятельности ОВД, раскрывает ее основные формы.

2. Полномочия ОВД в области правотворчества, поддерживающего функцию управления, используются в рамках таких направлений, как принятие ведомственных нормативных и индивидуальных актов в пределах установленной предметной компетенции и участие ОВД в процессе нормотворчества государственных и муниципальных органов власти.

3. Особый статус ОВД, особенности положения в системе ОВД основного нормотворческого субъекта и объем его полномочий предопределяют специфические особенности реализации компетенции в области правотворчества, что также ведет к формированию юридических особенностей издаваемых им ведомственных актов.

¹ Там же.

² См.: Приложение 2.

4. Административно-правовая деятельность ОВД, помимо уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной, является основным и наиболее емким функциональным направлением ОВД, и реализуется она в публичной сфере, требующей управленческого вмешательства. Соответствующее управленческое воздействие накладывает отпечаток на характер принимаемых управленческих решений и предопределяет наиболее широкий спектр полномочий по изданию актов управленческого административно-правового характера.

Таким образом, можно сделать следующие общие выводы по первой главе исследования.

Правовой акт управления ОВД выражается в одностороннем волеизъявлении, отражающем властное решение уполномоченного ОВД (или его правомочного должностного лица), принятом и формально закреплённом в надлежащем порядке, направленном на обеспечение установления, развития и/или прекращения административно-властных правовых отношений в целях реализации задач, целей и компетенции в предметной сфере соответствующего ОВД.

В настоящее время наблюдается постепенное замещение бумажных документов электронными, в том числе и в государственных органах. Изготовление правовых актов управления в электронном виде широко практикуется и в ОВД.

Устная форма правовых управленческих актов может применяться наравне с письменной формой, специфика и формы такого проявления определяются конкретной управленческой ситуацией и характером административно-властного взаимодействия между уполномоченным на издание акта лицом и лицом, с которым возникает соответствующее административное правоотношение. Устное выражение акта создает основу для признания за ним юридической силы и предусматривает возможность возникновения юридически значимых последствий для лиц, которым он адресован.

Судебная практика, руководствуясь законом, исходит из правовой природы устных управленческих актов как имеющих юридическую силу при условии соблюдения установленного порядка их принятия. Реализация некоторых полномочий должностных лиц ОВД предполагает возможность издания устных актов, не имеющих документальной формы выражения, при этом они обязательны для исполнения их адресатами, что в свою очередь требует установления в законе формальных условий и пределов компетенции при издании таких актов.

В зависимости от исходных требований и правовой основы размещения специальных знаков на дороге они могут как выступать технико-визуальной формой реализации принятого властного решения об их установке, так и являться самостоятельными конклюдентными административно-правовыми актами управления.

Индивидуальные правовые ведомственные акты являются наиболее распространенными способами реализации административных полномочий ОВД, посредством них разрешаются юридические административные конфликты в управленческой сфере. Данные акты обращены к конкретным субъектам публично-властных отношений, и их действие прекращается после осуществления установленных у них прав и обязанностей, то есть после однократного их применения.

Юридическое значение индивидуальных актов заключается в следующем:

1. Индивидуальные акты выступают юридическим фактом, который непосредственно влияет на создание, изменение или прекращение прав, интересов и обязанностей конкретных лиц.

2. Принятие индивидуального акта способствует оптимальной реализации предписаний, изложенных в правовых нормах.

3. Индивидуальные акты являются наиболее распространенной и важнейшей формой деятельности органов власти. Через принятие индивидуальных актов обеспечивается практическая реализация задач и функций органов власти.

4. Индивидуальные акты могут быть основанием для подготовки и принятия других индивидуальных актов.

5. Индивидуальные акты могут быть основанием для совершения тех или иных сделок, в частности, гражданско-правовых соглашений. Гражданские права и обязанности могут возникать непосредственно из индивидуальных актов, однако сегодня в связи с заменой плановой социалистической экономики на рыночную сфера влияния органов власти на гражданско-правовые отношения значительно сузилась, и поэтому значение индивидуального акта как основания возникновения гражданских прав и обязанностей уменьшилось.

Существует тесная правовая связь между развитием административного правоотношения и принятием индивидуальных правовых актов, которая выражается в следующем:

– индивидуально-правовые акты обращены к определенному субъекту правоотношений, то есть полностью ориентированы на регулирование, разрешение ситуации в рамках развития конкретного административного правоотношения;

– индивидуальный правовой акт применяется однократно и после прекращения конкретного административного правоотношения также прекращает свое действие, то есть его действие исчерпывается развитием или разрешением ситуации конкретного правоотношения.

Можно определить следующие особенности подзаконного нормативного правового акта:

1) подзаконный нормативный правовой акт в системе механизма деятельности органов государственной власти издается органами исполнительной власти, Президентом и органами местного самоуправления, то есть подзаконный акт является основным проявлением реализации исполнительных функций государства, задач исполнительной ветви власти, Президента, органов местного самоуправления;

2) он может быть более оперативно изменен, дополнен или отменен, благодаря этому достигается гибкость правового регулирования общественных

отношений в государстве. При современных условиях общество и общественные процессы часто требуют немедленных действий, поэтому время принятия нормативного и индивидуального решения играет важную роль, именно подзаконные акты могут быстро реагировать на изменение определенных обстоятельств;

3) подзаконными нормативно-правовыми актами регулируется большинство общественных отношений, которые возникают между людьми и организациями, органами власти;

4) подзаконный акт имеет меньшую юридическую силу, чем законы, то есть занимает второстепенное место относительно законов;

5) подзаконные акты, как правило, распространяются на меньший круг лиц, чем закон, поэтому сфера правового регулирования отдельных из них является более узкой (специальной).

Бурное развитие подзаконного правотворчества, с одной стороны, позволяет оперативно решать вопросы урегулирования разного рода ситуаций в общественной жизни, а с другой – приводит к многочисленным коллизиям, несогласованности, а порой и противоречиям предписаний подзаконных актов нормам актов высшей юридической силы – в первую очередь, законов.

Это объясняется, по нашему мнению, несколькими факторами:

1) отсутствием законодательного закрепления определения «нормативный правовой акт», «индивидуальный административный акт»;

2) большим количеством правовых актов, но при этом отсутствием базового закона (например, закона «О нормативных правовых актах» и др.);

3) отсутствием теоретически обоснованной формы правоприменительного (административного) акта;

4) низким качеством большинства нормативных правовых актов.

Несогласованность, противоречивость, слишком большая абстрактность формулировок, наличие пробелов, невозможность реализации нормативного правового акта из-за отсутствия соответствующих подзаконных актов и другие недостатки создают предпосылки для нестабильности правового

регулирования, несогласованности действий самих представителей публичной власти, снижения в обществе доверия к праву как к эффективному регулятору общественных отношений.

Множественность разновидностей и несогласованность внутри системы нормативных правовых актов ОВД препятствуют выбору их надлежащей формы для регулирования той или иной управленческой ситуации или создания нормативной основы для постоянных и систематически повторяющихся действий ОВД.

На наш взгляд, административный регламент обладает признаками нормативного правового акта, в пользу чего свидетельствует следующее:

1) государственная регистрация данного документа в Министерстве юстиции РФ;

2) конкретное содержание данного акта: регламент определяет полномочия структурных подразделений, связанные с исполнением государственной функции или государственной услугой, т.е. обеспечивает нормативную основу порядка осуществления правоприменительной властно-распорядительной деятельности государственных органов и их должностных лиц.

Административный регламент, как было указано, обладает некоторыми основными признаками нормативного правового акта (наличие нормативных положений, неограниченный круг лиц, неоднократность применения, обязательность требований регламента), ввиду чего представляется необходимым включить регламент в систему правовых актов МВД России и определить его место в этой системе, в том числе с позиции юридической силы¹.

При этом, как ни парадоксально, при всей мобильности и гибкости административных регламентов имеет место замена их при регулировании общественных отношений, складывающихся в сфере деятельности МВД России².

¹ См.: Приложение 1.

² См., напр.: *Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения*: приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 (утратил

Учитывая взятый МВД России курс на обеспечение доступности качественных государственных услуг, их упрощение и сокращение сроков оказания, исключение коррупционных рисков, разработка и использование административных регламентов является одной из прогрессивных форм и методов управленческой деятельности, способствующих повышению эффективности деятельности структурных подразделений и должностных лиц ОВД.

Следует также указать в Правилах подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России административный регламент в числе нормативных правовых актов управления, издаваемых МВД России¹.

В целях систематизации и оптимальной группировки актов правовой базы МВД России требуется проведение анализа всех правовых актов управления ОВД на научной основе с дальнейшей отменой устаревших актов, внесением в них соответствующих изменений, изданием укрупненных нормативных правовых актов для устранения множественности актов по одному вопросу, принятием новых нормативных правовых актов, устраняющих имеющиеся в законодательстве пробелы.

Полагаем, что основными юридическими требованиями к правовым актам управления являются:

- подчиненность правовым актам более высокой юридической силы;
- соблюдение процедуры принятия акта и придания ему юридической силы;
- наличие оснований для принятия;
- актуальность акта и отражение в нем реальных потребностей юридического регулирования;
- недопущение нарушений предусмотренных законодательством субъективных прав и свобод;

силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Аналогичные положения Административного регламента теперь изложены в Порядке (см.: *Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения*: приказ МВД России от 2 мая 2023 г. № 264. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

¹ См.: Приложение 1.

– соблюдение установленной формы акта со всеми реквизитами.

К сожалению, перечисленные требования в правовых актах управления ОВД соблюдаются не всегда. Наиболее нарушаемым требованием из предъявляемых к правовым актам управления является законность.

Данные нарушения допускаются в индивидуальных правовых актах управления ОВД как внутриорганизационного, так и внешневластного действия. Наиболее часто судами признаются незаконными и необоснованными из внутриорганизационных индивидуальных правовых актов управления ОВД – приказы о наложении на сотрудников ОВД дисциплинарных взысканий, решения аттестационных комиссий, из внешневластных – отказы в выдаче вида на жительство, разрешений на временное проживание в России, в выдаче (замене) паспортов.

Система и видовой состав актов, издаваемых в системе ОВД России, шире линейки и состава актов, которые вправе разрабатывать органы исполнительной власти, согласно Правилам, утвержденным постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009. Необходимо законодательно устранить данную коллизию¹.

¹ См. Приложение 2.

ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ ПОДГОТОВКИ ПРАВОВЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. Информационно-аналитическое обеспечение подготовки правовых актов управления органами внутренних дел¹

Информационное и аналитическое обеспечение процесса подготовки правовых актов управления ОВД представляет собой комплекс аналитических средств и приемов деятельности, реализуемых специалистами ОВД в рамках аккумулирования, обработки и анализа исходной информации, необходимой для использования с целью разработки проектов правовых актов управления. Полнота и степень детализированной проработки на уровне сбора и анализа информации предопределяет обоснованность и действенность принимаемых управленческих решений, что в свою очередь коррелирует с эффективностью реализации правовых актов управления ОВД на практике. Практические аспекты применения правовых актов как инструмента управления свидетельствуют о том, что при отсутствии должного объема информации о факторах, предопределяющих ту или иную ситуацию или обстановку, и основных социальных процессах, без выяснения корреляций и взаимного влияния процессов принятие эффективного управленческого решения маловероятно.

¹ Материалы параграфа опубликованы в статьях: *Волков К.С.* Проблемы информационно-аналитического обеспечения в ведомственном нормотворчестве органов внутренних дел и возможные пути их решения // Научный вестник Омской академии МВД России. 2021. № 3. С. 233–237; *Волков К.С.* Значение информационно-аналитической работы в нормотворческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Преемственность и новации в юридической науке: материалы всероссийской научной конференции адъюнктов, аспирантов и соискателей. Омск: Омская академия МВД России, 2021. Вып. 17. С. 14–15; *Волков К.С.* Актуальные вопросы информационно-аналитического обеспечения в нормотворческой деятельности органов внутренних дел // Административно правовое регулирование деятельности: теория и практика: материалы международной научно-практической конференции. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2021. С. 71–75.

Традиционно в юридических исследованиях вопросам информационно-аналитического обеспечения процесса принятия управленческих актов уделялось мало внимания, но в целом признавалась информационная и аналитическая необходимость. Например, Безденежных В.М. выделял три стадии, процесса подготовки акта: «1) подготовка проекта; 2) обсуждение и принятие проекта; 3) доведение акта до сведения исполнителей»¹, при этом автор выделял «к каждой из стадий специфические требования» и отмечал, что на первой стадии «отправным моментом при подготовке любого акта является всестороннее изучение вопроса, подлежащего разрешению, получение соответствующей информации».

В современных условиях при развитии и усложнении в целом информационных технологий, модификации структуры ОВД, изменении количества личного состава сотрудников правовое регулирование и организация аналитических действий в процессе подготовки правовых актов управления приобретает первостепенное значение. В исследованиях по управлению отмечается: «Эффективность реализации принимаемых решений напрямую зависит от глубины аналитической проработки, своевременности и соответствия складывающейся оперативной обстановке, что, в свою очередь, обусловлено состоянием информационно-аналитической деятельности в территориальном органе»².

Анализ практических ситуаций свидетельствует о том, что залогом эффективного управленческого решения будет являться полнота сбора и обработки информации о закономерностях и процессах, происходящих как во внешней среде, так и внутри ОВД. С учетом этого в литературе отмечается, что «вопрос качества управленческих решений в современных условиях

¹ Безденежных В.М. Административные акты и документы милиции: учебное пособие. М., 1971. С. 23.

² Герт Г.П. Система информации и информационное обеспечение управления в органах внутренних дел // Наука управления. Основы организации и управления в правоохранительной деятельности. М., 2013. С. 475.

трансформируется в вопрос обеспечения высокого качества работы подразделений (экспертов) информационно-аналитического обеспечения»¹.

Аналитическим и методологическим вопросам поддержки принятия управленческих решений уделяется внимание в директивах МВД России², которые стали основой для внедрения обновленной методологии и более широкого применения информационной составляющей процесса подготовки актов управления.

Анализ информационного и правового обеспечения деятельности ОВД свидетельствует о наличии больших проблем на пути обеспечения высокой эффективности принимаемых управленческих актов ОВД, о чем свидетельствуют доклады ОАД МВД России на имя Министра внутренних дел России о том, что «организационно-распорядительные документы... не отражают реальную управленческую деятельность и не влияют на результативность оперативно-служебной деятельности»³. В результате были пересмотрены методологические положения по организации информационно-аналитической работы ОВД как одной из основ принимаемых управленческих решений⁴. Как мы уже отмечали ранее, информационно-аналитическое обеспечение структурно должно быть включено в процесс ведомственного

¹ Гостев А.А. О некоторых вопросах организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Профессионал. 2019. № 4. С. 2.

² См.: *О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в 2016 году*: директива МВД России от 17 ноября 2015 г. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист»; *О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в 2017 году*: директива МВД России от 3 ноября 2016 г. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

³ *О проблемах документационного обеспечения управления в системе МВД России*: докладная записка ОАД МВД России от 15 ноября 2017 г. № 5/5-2680.

⁴ В частности, устаревший приказ МВД России от 12 февраля 1997 г. № 86, регламентирующий информационно-аналитическую работу в системе МВД России (см.: *Об утверждении Временного наставления по службе штабов органов внутренних дел*: приказ МВД России от 12 февраля 1997 г. № 86 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»), сменил новый приказ МВД России от 16 сентября 2019 г. № 623 (см.: *Об утверждении Инструкции об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов при рассмотрении заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации и принятии по ним решений*: приказ МВД России от 16 сентября 2019 г. № 623. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

нормотворчества ОВД, его можно рассматривать как условие и стадию, через которые будет проходить процесс подготовки актов. С учетом потребностей информационного насыщения нормотворческого процесса должны быть решены вопросы консолидации накопленных массивов информационных потоков, сосредоточенных в ИСОД МВД России, обеспечен полноценный доступ к подобным информационным ресурсам, а также возможность их комплексного использования¹.

В результате принятия новых подходов в нормативном регулировании документационного и методологического обеспечения деятельности ОВД была внедрена практика аналитического обеспечения принятия управленческих решений ОВД. Идейная постановка задачи обусловлена принципом принятия правовых управленческих решений на основе информационно-аналитической их проработки и подготовки. Новый ведомственный приказ ввел алгоритм анализа ранее собранной информации, было предложено проведение поэтапного аналитического исследования для формирования систематизированных и классифицированных (ранжированных) по определённым критериям исходных данных, позволяющих предложить варианты управленческих решений, направленных на воздействие на факторы криминогенной обстановки, в частности, выделены четыре этапа.

1 этап включает в себя:

- поиск информации;
- формирование представлений о среде функционирования;
- конструирование предположений о параметрах влияния среды на состояние правопорядка и эффективности оперативно-служебной деятельности;
- расчет статистических показателей, характеризующих состояние, динамику и структуру преступности и правонарушений.

2 этап включает в себя:

- анализ полученной информации;

¹ См.: Волков К.С. Проблемы информационно-аналитического обеспечения в ведомственном нормотворчестве органов внутренних дел и возможные пути их решения // Научный Вестник Омской академии МВД России. 2021. № 3. С. 235–236.

– установление коррелят и детерминантов, определяющих состояние правопорядка и эффективность управленческой деятельности.

3 этап (факультативный) – осуществление криминологического прогнозирования оперативной обстановки.

4 этап включает в себя:

– формулирование выводов и оценку сложившегося положения;
– подготовку конкретных предложений для воздействия на существующую оперативную обстановку.

С учетом схожести целей и основных принципов, которые предопределяют информационно-аналитическую составляющую, рассмотренные этапы проведения аналитических исследований, как мы считаем, вполне приемлемы и должны использоваться в правотворческой деятельности ОВД.

В рамках совершенствования методологии информационного анализа и обобщения полученных данных для использования в рамках управленческого воздействия были пересмотрены и уточнены различные методики¹.

В дальнейшем при последующем развитии концепции совершенствования оценочных и информационных критериев и индикаторов в области организации борьбы с преступностью в рамках соответствующей

¹ В частности, два раза была пересмотрена Методика оценки управленческой работы, изначально утвержденная распоряжением МВД России от 24 апреля 2012 г. № 1/3236 (см.: *Об изучении и оценке деятельности штабных подразделений и инспекций территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровне: распоряжение МВД России от 24 апреля 2012 г. № 1/3236* (утратило силу). Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист»»), в части оценки направления «Анализ и прогноз состояния преступности, выработка мер по укреплению правопорядка». В новую методику, утвержденную распоряжением МВД России от 3 марта 2017 г. № 1/2501 (см.: *Об утверждении Методики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России: распоряжение МВД России от 3 марта 2017 г. № 1/2501* (утратило силу). Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист»»), включен такой индикатор, как «Аналитическое обеспечение разработки стратегических, текущих и специальных планов работы», не содержащийся в изначальной редакции методики. В последующем название индикатора было изменено на «Удельный вес планов работы, при которых осуществлено аналитическое обеспечение разработки, от числа изученных» (см.: *Там же* (п. 1.3)).

методики¹ был исключен показатель, использовавшийся для оценки эффективности принятых управленческих решений, – «периодичность прогнозирования изменений оперативной обстановки, определения приоритетных направлений деятельности»², хотя есть представление о том, что логически данный индикатор необходимо было сохранить. О невысокой степени проработанности и детализированности данного индикатора можно судить по применяемым оценочным критериям. В частности, критерием «удовлетворительной» оценки являлся факт подготовки проверяемым ОВД как минимум одного прогноза. При этом в рамках методики не предполагалась оценка уровня проработанности прогноза и степени эффективности принятых на его основе управленческих решений, имеющих целью предотвратить негативные последствия.

Об этом свидетельствуют результаты проверок, которые были проведены комиссиями МВД России на региональном уровне³.

¹ Направление «Анализ и прогноз состояния преступности, выработка мер по укреплению правопорядка» (см.: *Об утверждении Методики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России*: распоряжение МВД России от 28 августа 2019 г. № 1/9711. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист»).

² Данный показатель ранее содержался в Методике изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России (см.: *Об утверждении Методики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России*: распоряжение МВД России от 3 марта 2017 г. № 1/2501 (утратило силу). Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист» (п. 1.4)).

³ Например, по результатам проверки УМВД России по Омской области констатирован факт совпадения криминологического прогноза развития оперативной обстановки на 2014 год в целом и по отдельным видам преступлений с точностью около 90 %, при этом каких-либо выводов относительно того, «хорошо» это или «плохо», сделано не было. В ходе инспектирования ГУ МВД России по Свердловской области, проведенного комиссией МВД России в 2015 году (распоряжение МВД России от 9 октября 2015 г.), было подтверждено, что на территории области за отчетный год осуществлялся прогноз развития криминогенной ситуации, ежеквартально проводился краткосрочный прогноз, без указания результативности их использования. В ходе проверки УМВД России по Архангельской области, проведенной комиссией МВД России с 16 апреля по 8 мая 2019 года, подвергся критике криминологический прогноз оперативной обстановки на 2018 год по причине неосуществления его верификации, в результате расчетные и действительные показатели имели разноплановый характер. Так, по итогам 2018 года предполагался рост преступности на 7%, между тем в реальности отмечалось ее снижение на 1,2%. Кроме этого, несмотря на прогнозируемое увеличение числа совершенных в 2018 году убийств на 13% (до 200-215), причинений тяжкого вреда здоровью – на 9,5% (до 267), их количество в отчетный период, напротив, существенно уменьшилось – на 30,1% и 1,8% соответственно.

Небесспорность полученных в ходе проверок выводов дает повод для появления контрдоводов, так как предыдущие аргументы предполагают анализ неverified и непроверенных тенденций и отсутствие анализа вынесенных управленческих решений по предупреждению негативных прогнозируемых явлений. Как справедливо отмечается в соответствующих исследованиях, «основными целями прогнозирования является определение параметров будущего состояния преступности и разработка на этой основе упреждающих вариантов управленческих решений по перераспределению имеющихся сил и средств, устранению либо нейтрализации причин и факторов, которые могут вызывать негативные изменения в криминологической ситуации»¹. Следует также учитывать, что «проблема верификации прогнозов выходит за пределы лишь оценки их точности. Ее необходимо рассматривать в контексте оптимизации управленческих решений в целом, то есть с точки зрения прогнозов на обоснованность самих решений»².

При выявлении подтверждения совпадения прогнозируемых и наступивших событий аналитик констатирует уровень высокой точности представленного прогноза. При прогнозировании негативных тенденций требуется выработка системы решений, препятствующих появлению нежелательных явлений, а также оценка всех факторов, влияющих на их полноту, объемность, достаточность, своевременность, оптимальность, комплексность, в совокупности позволяющих улучшить конечный прогнозируемый результат и способность к упреждению прогнозируемых негативных тенденций. В случае, когда негативный прогноз не подтвердился, можно констатировать положительный упреждающий эффект принятых управленческих решений. Напротив, если не наступают положительные последствия, представленные в прогнозной модели, то можно предположить, что уровень проверки степени достоверности, точности и обоснованности

¹ Зубов И.Н., Попков В.Ю., Титов А.П., Тищенко В.Н. Организация информационно-аналитической работы в органах внутренних дел: методическое пособие. М., 1998. С. 48.

² Информационно-аналитическое обеспечение оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел: курс лекций / под общ. ред. А.М. Кононова и Р.А. Софьиной. М., 2011.

прогноза (верификации) оказался невысоким. Также следует принимать во внимание приблизительность прогноза, но «даже плохой прогноз лучше хорошей неопределенности»¹. Таким образом, отказ от средств прогнозирования в оценке данных при реализации управленческой деятельности препятствует созданию условий эффективной реализации принятых управленческих решений. Анализ прогнозирования и увязывание полученных данных с состоянием управленческой обстановки позволяют на основе системы разносторонних факторов оценить эффективность и действенность предлагаемых управленческих решений².

В ОВД России применяется аналитический механизм выявления и проработки системных проблем функционирования системы органов, требующих принятия управленческих решений на различных уровнях³. По результатам анализа и обсуждения вырабатываются итоговые предложения по разрешению выявленных проблем, они направляются назначаемым Министром внутренних дел ответственным должностным лицам, используются для внесения изменений и принятия новых нормативных правовых актов, закрепляются в поручениях руководства Министерства. Данная форма работы дает возможность не только углубленно исследовать существующие вопросы, но и переводить их для обсуждения в публичную плоскость, привлекать экспертов из узких сфер и областей знаний.

Организация информационно-аналитической подготовки принятия решения предполагает отбор актуальной, достоверной и комплексной информации и оценку ее надежности. В связи с этим отдельно следует рассмотреть вопрос о ведомственной статистической отчетности.

Имеющаяся информация о состоянии правопорядка (заявления, сообщения о преступлениях, принятые по результатам их рассмотрения решения) подлежит обработке; результаты обработки информации позволяют

¹ Колесников Ю.Ю., Логвиненко Е.С. Анализ+прогноз=профилактика преступности. Павлодар, 2008. С. 76.

² См.: Приложение 3.

³ Для обсуждения данные аналитические материалы размещаются на информационном портале ОАД МВД России.

определить структуру и динамику исследуемых явлений. Далее наступает этап мыслительного процесса – аналитической деятельности, заключающейся в анализе количественной и качественной характеристики объекта управления.

В настоящее время в МВД России используется большое количество форм статистической отчетности¹ с общим объемом информации, анализируемой по десяткам миллионов показателей, но вся получаемая отчетная информация слабо систематизирована и почти не структурирована в зависимости от источников поступления (документы первичного учета преступлений, отдельные службы по обеспечению деятельности в рамках единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (далее – ИСОД)). Сами формы статистической отчетности перегружены лишними сведениями, дублируют друг друга и не отвечают имеющимся потребностям, что в итоге приводит к невостребованности и неприменимости информации в аналитической деятельности, хотя ее сбор требует немалых временных и финансовых затрат.

Требуется совершенствование ведомственной системы сбора и обработки данных в части учета совершенных преступлений, например, по аналогии с государственной автоматизированной системой правовой статистики (далее – ГАС ПС)². Это потребует проработки системы доступа к базам данных документов первичного учета и использования их данных.

Как результат, следователь и дознаватель смогут отслеживать движение уголовного дела на стадиях расследования, судопроизводства, получать контрольную информацию о нарушении уголовно-процессуальных сроков, а аналитик – исследовать статистические данные и самостоятельно формировать отчетность, задавая необходимые фильтры.

¹ В частности, актуализируется отчетность о состоянии преступности и результатах деятельности ОВД, обрабатываемых ФКУ «ГИАЦ МВД России», также сбор и обработку данных осуществляют подразделения центрального аппарата МВД России: Главное управление по вопросам миграции, Главное управление по работе с личным составом, Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению, Оперативно-штатное управление.

² Модель создана и предложена Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Необходимо также уделять внимание не только статистическим данным о состоянии преступности и результатах деятельности ОВД, но и иным источникам, которые нужно систематизировать (оперативные сводки о происшествиях и преступлениях, публикации из Интернета, из СМИ, данные о заявлениях (обращениях) граждан, организаций, информация от других учреждений и общественных объединений).

Использование обширного спектра информации от органов власти и общественных организаций, а также результатов социологических исследований также является необходимым условием для проведения глубокого и качественного анализа. Не следует упускать из виду социально-экономические и политические проблемы (значимые события), возникающие на конкретной территории.

При столь огромном количестве получаемой информации возникает необходимость систематизации массива данных, в этой части ресурсы ведомственных служб по обеспечению деятельности ИСОД на сегодняшний день не централизованы, так как базы данных не взаимосвязаны и не интегрированы, что исключает слаженную работу и систематизацию аналитического механизма¹.

С учетом этого требуется разработка программно-математических средств аналитической деятельности. Как обозначено Федотовым А.В., «ресурсы информационных систем... не в полной мере применяются в деятельности заинтересованных подразделений. Это обусловлено, во-первых, отсутствием для большинства сотрудников ОВД полноценного доступа к подобным информационным ресурсам либо доступом к ним в усеченном формате. Во-вторых, отсутствием разработанных механизмов для

¹ Ввиду разобщенности имеющегося массива информационных потоков переформатированы основные подходы к дальнейшему развитию единой системы ИСОД МВД России, деятельность которой ранее регулировалась приказом МВД России от 30 июля 2011 г. № 891 (см.: *О мероприятиях по созданию единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности органов внутренних дел*: приказ МВД России от 30 июня 2011 г. № 891 (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист»).

их комплексного использования»¹. «Решение задач по интеграции информационных систем требует должной регламентации, поэтому неупорядоченно. Сведения различных подразделений системы МВД России рассредоточены и разрозненны друг от друга; кроме того, некоторые информационные системы ОВД, базы данных вообще не включены в структуру ИСОД МВД России»².

С учетом большого значения информационного обеспечения сегодня для устранения указанных проблем требуется выработка и принятие правового акта, включающего правовое регулирование следующих вопросов: создание единого программного обеспечения; назначение исполнителей, ответственных за улучшение ИСОД; установление конкретных сроков осуществления этих мероприятий; обеспечение эффективного строгого контроля за ходом их выполнения. Также следует урегулировать вопросы программно-технического сопряжения информационных систем путем принятия соответствующего правового акта.

Сегодня многие ведомственные информационные ресурсы доступны лишь ограниченному кругу субъектов. Поэтому для повышения эффективности информационного обеспечения необходимо предоставить доступ сотрудникам заинтересованных подразделений ОВД ко всем необходимым для решения стоящих перед ними задач данным.

Необходимо уметь оценивать динамику и структуру показателей криминогенной ситуации, систематизировать тематические показатели по сферам деятельности и проводить последующую всестороннюю аналитическую обработку. При этом следует иметь определенную «сигнальную систему», позволяющую пользователям информировать о наличии устойчивых (на протяжении нескольких отчетных периодов) или единовременных критических флуктуаций негативных тенденций.

¹ Федотов А.В. Повышение качества информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел // Академическая мысль. 2019. № 2. С. 62–64.

² Там же.

Востребован также инструментарий, дающий возможность с учетом ряда ключевых факторов проводить сравнительный анализ состояния правопорядка в различных регионах.

К сожалению, уровень аналитической работы, ее эффективность в территориальных ОВД остаются невысокими. Результаты проверок показывают, что в большинстве территориальных ОВД проявляются типичные проблемы¹.

Таким образом, мы приходим к выводу, что действенность принимаемых ОВД управленческих решений обусловлена, среди прочих факторов, уровнем развития аналитической деятельности, всесторонностью и глубиной проводимого анализа систематически получаемой информации.

Другая составляющая полноты и действенности аналитики связана с доступностью результатов информационно-аналитической деятельности их адресатам – специалистам ОВД, в том числе организация систематизации и удобного представления информационных данных, имеющихся в информационной базе ОВД, в которых сосредоточены большие массивы данных.

Информационно-аналитическая деятельность способствует обеспечению специалистов ОВД полной и объективной информацией, аналитическими, прогнозными материалами. Поэтому информационно-аналитическая работа есть одно из ключевых направлений управленческой деятельности в системе МВД России.

В литературе предлагается комплекс мероприятий по устранению существующих недостатков информационно-аналитической работы ОВД, которые могут включать «обучающие технологии по использованию информационных технологий в ОВД, разработку специальных учебно-методических пособий и рекомендаций, своевременное пополнение

¹ Так, например, в некоторых субъектах РФ информационно-аналитическая деятельность реализовывалась на основании утратившего силу приказа МВД России от 12 февраля 1997 г. № 86. Качество подготавливаемых территориальными органами МВД России информационно-аналитических материалов также вызывает вопросы.

автоматизированных банков данных актуальной информацией, необходимой для проведения всестороннего, полного и объективного исследования возникающих криминогенных ситуаций»¹.

Процесс подготовки правовых управленческих актов предполагает его информационное сопровождение, что требует консолидации накопленных массивов данных в ИСОД МВД России, доступности информационных данных при их комплексном использовании, должного внимания оценке и прогнозированию как составной части информационно-аналитического процесса, обеспечивающего подготовку эффективных правовых актов управления.

Таким образом, информационно-аналитическое сопровождение способствует принятию своевременных, обоснованных и рациональных управленческих решений в рамках ОВД. «Наличие указанных проблем свидетельствует о низком уровне данной работы, что ведет к принятию неоптимальных, необоснованных и неэффективных управленческих решений (правовых актов), просчетам и упущениям в оперативно-служебной деятельности»².

Далее рассмотрим особенности информационно-аналитической деятельности по подготовке нормативных правовых актов ОВД.

В наше время, когда общественные процессы не стоят на месте, в условиях постоянного изменения законодательства особенно остро стоит вопрос о систематизации нормативных правовых актов, приведении их в соответствие с Конституцией и законами РФ. Кроме того, многие законодательные акты требуют уточнения и разъяснения в подзаконных правовых актах, целью которых является обеспечение правильной трактовки и реализации законов. В то же время многим подзаконным правовым актам необходима отмена или замена, что обусловливается изменениями законодательства, требуется устранить бессистемность и разрозненность

¹ Новичкова Е.Е., Сорока В.Г. Аналитическая работа в органах внутренних дел и пути ее совершенствования // Правопорядок: история, теория, практика. 2019. № 2. С. 11–15.

² Там же.

правовых актов, регулирующих одни и те же вопросы на ведомственном уровне¹.

Учет всех указанных аспектов чрезвычайно важен при планировании нормотворческой деятельности ОВД. Кроме того, они должны быть учтены при определении круга лиц, которые будут разрабатывать указанные акты.

Изучение состояния законодательства, выявление его неточностей, исследование состояния правопорядка в государстве, состояния оперативной обстановки выступают основой для планирования нормотворческой деятельности в ОВД. Надлежащее планирование работы по подготовке и изданию нормативных правовых актов является залогом эффективности управленческой деятельности. Оно должно осуществляться комплексно, с учетом Конституции и законов, особенностей правовых основ деятельности других правоохранительных органов.

Учитывая скорость изменения национального законодательства, планирование может быть длительным, что отражается в годовом плане, и текущим, что требует быстрой разработки правовых актов в связи с насущной потребностью регламентировать соответствующий вопрос.

В настоящее время аналитическая оценка проектов данных актов включает следующие вопросы:

- каковы предпосылки принятия данного правового акта, чем диктуется потребность его принятия;
- в чем заключаются основные положения проекта;
- какова актуальность и значимость проблемной ситуации, определенной концепцией проекта;
- соответствуют ли основные положения проекта целям и задачам деятельности ОВД;

¹ *Халфина Р.О.* Право и управление экономикой // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 18.

- какие существуют нормативные акты, регулирующие соответствующие общественные отношения, какие имеются пробелы и недостатки в данной сфере;

- в чем состоят положительные изменения в правовом регулировании правоотношений и в деятельности ОВД в случае принятия проекта;

- какая существует судебная и правоприменительная практика по данному вопросу;

- возможны ли негативные социально-политические, экономические и иные последствия принятия проекта;

- имеются ли необходимые финансово-экономические, организационные и иные возможности государства (региона) для реализации положений проекта;

- каковы мнения, предложения по проблеме МВД России, его подразделений, иных государственных органов, образовательных и научных организаций, специалистов (экспертов), граждан;

- какой имеется зарубежный опыт правового регулирования рассматриваемой проблемы.

Начинается процесс подготовки проекта нормативно правового акта с четкого определения сферы общих отношений, которые необходимо урегулировать или по которым необходимо улучшить правовое обеспечение. На этой стадии важно осуществить основательный анализ всех правовых актов, которые касаются данного вопроса, определить их пробелы, коллизии или неточности. Такой анализ обычно проводится с учетом иерархии нормативных правовых актов, начиная с Конституции и заканчивая подзаконными нормативными правовыми актами. Кроме того, важными являются анализ и учет международных правовых актов.

После определения границ правового регулирования, имеющего отношение к вопросу, который следует урегулировать, необходимо определить, каким образом его можно регламентировать. На данном этапе требуется также установить, необходимо ли для урегулирования определенного вопроса принимать новый правовой акт или можно внести изменения в уже

действующий. Должны быть расставлены приоритеты при планировании и подготовке проектов нормативных правовых актов в правовом регулировании деятельности ОВД.

До составления текста проекта нормативного правового акта необходимо определить его цели и задачи, связи с другими нормативными правовыми актами, пробелы в законодательстве, которые необходимо заполнить, и коллизии, которые необходимо устранить.

Изучается состояние правового регулирования в данной сфере, практика применения правовых актов, основные проблемы, требующие правового регулирования. В первую очередь устанавливается правовая неурегулированность общественных отношений либо выявляются недостатки, коллизии и пробелы в правовом регулировании данного вопроса. В ходе анализа устанавливается наличие устаревших либо неэффективно действующих правовых норм, неадекватность существующего правового регулирования изменившимся общественным отношениям, множественность ведомственных правовых актов, посвященных одному предмету регулирования, обуславливающая необходимость их систематизации.

Основаниями для разработки правовых актов ОВД являются наличие определенных проблем правового регулирования в отдельной сфере, выявление пробелов или коллизий в ведомственных нормативных правовых актах. Такие основания могут быть установлены руководством или компетентными сотрудниками во время выполнения ими своих функций. Проблемы правового регулирования могут быть выявлены как при изучении нормативных документов, так и при непосредственном выполнении задач в сфере правоохранительной деятельности.

Разработке проекта нормативного правового акта предшествует изучение информации, составляющей предмет его правового регулирования, содержащейся в других нормативных правовых актах, иных официальных источниках, данных статистических анализов, данных криминологических

и социологических исследований, научной литературе, публикациях в СМИ и т.д.

По своему содержанию проект нормативного правового акта должен быть согласован с другими актами, действующими в данной сфере, обеспечивать его правильное уяснение и дальнейшую реализацию. Для недопущения противоречия правовых актов между собой целесообразно готовить по каждому проекту акта справку об уже действующем правовом регулировании по соответствующему вопросу.

Конечным результатом стадии выявления потребности в правовом регулировании является формулирование концепции правового акта как идеальной модели будущего поведения участников общественных отношений. В концепции определяются: форма акта, его наименование; предмет и цели акта, его структура, основные положения и предполагаемые последствия принятия; недостатки существующего правового регулирования и выявление путей их устранения посредством принятия нового акта; круг лиц, подпадающих под действие акта; перечень правовых актов, которые необходимо принять, изменить или отменить в связи с принятием данного акта.

Стадия подготовки проекта правового акта является одной из наиболее важных и ответственных, поскольку именно на ней закладывается смысл будущего правового акта, которым будут урегулированы общественные отношения. Именно поэтому данный этап нормотворческого процесса начинается с определения лица (лиц), которое будет отвечать за подготовку проекта правового акта. В большинстве случаев это руководитель подразделения, реализующего направление работы, отдельные аспекты которого необходимо нормативно урегулировать.

Для подготовки наиболее важных и сложных проектов правовых актов, а также тех, которые касаются нескольких направлений деятельности ОВД, создается комиссия (рабочая группа) из числа ведущих специалистов подразделений, научно-исследовательских учреждений, высших учебных заведений, состав которой утверждается решением руководителя. Из состава

комиссии назначается ее руководитель, который несет непосредственную ответственность за ее работу.

Такое лицо осуществляет координацию действий рабочей группы и определяет правильность ее работы. Во всякой деятельности органов государственной власти его полномочия сводятся к проведению консультаций, разъяснений, совещаний, совместного изучения информационно-аналитических материалов, статистических данных. Кроме того, для исследования научных взглядов на определенные вопросы к работе в составе таких групп могут привлекаться ученые, специалисты по отдельным вопросам, представители общественности.

Руководитель рабочей группы составляет план работы, который включает: изучение материалов, необходимых для разработки проекта; разработку предложений по существу вопросов, которые составляют содержание проекта; обсуждение подготовленных предложений и составление проекта; подготовку перечня актов, которые теряют силу или в которые будут внесены соответствующие изменения с принятием подготовленного акта; направление проекта на отзыв соответствующим подразделениям, органам и организациям; рассмотрение полученных замечаний и предложений, уточнение проекта; его подпись и представление на государственную регистрацию.

Такой план утверждается у соответствующего руководителя и объявляется всем лицам, участвующим в нормотворческом процессе.

С целью повышения эффективности аналитического обеспечения подготовки правовых актов управления ОВД необходимо усиление данной деятельности за счет разработки и предоставления на постоянной основе данных анализа состояния системы и согласованности актов в сфере ОВД; результатов практики их применения с точки зрения эффективности реализации нормативных правовых актов; анализа пробелов и проблем, требующих правового регулирования; финансово-экономического обоснования проектов актов.

Требуется разработка общих концепций реализации положений предлагаемых проектов правовых актов. Очень важно разработать систему критериев оценки соответствия подзаконных актов закону, установить требования к порядку проведения и содержанию экспертизы (экономической, правовой, юридико-технической и др.).

Именно на стадии подготовки нормативных правовых актов действуют два важнейших фактора, определяющих качество и эффективность правового регулирования общественных отношений. Во-первых, инициируется процесс формирования регулирующего воздействия. Во-вторых, от качества проекта решения зависит уровень будущего правового акта.

Аналитическое обеспечение с необходимостью должно быть увязано с мониторингом правоприменительной практики. Мониторинг представляет собой системно организованную деятельность в области учета, оценки состояния, динамики и прогноза реализуемых правовых актов. Результаты мониторинга позволяют выявлять и оценивать степень соответствия состояния правового регулирования ожидаемому социальному результату.

Совершенствование аналитической деятельности должно исходить из необходимости усиления ответственности за качество и содержание предлагаемого проекта субъектов, инициировавших проект нормативного правового акта и осуществляющих его проверку и согласование.

Одной из ключевых составляющих информационно-аналитического обеспечения подготовки правовых актов управления ОВД является электронный документооборот.

Согласно п. 81 Правил «подготовка проектов нормативных правовых актов и сопроводительных документов к ним в форме электронных документов осуществляется посредством заполнения в Сервисе электронного документооборота единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (далее – СЭД) соответствующих электронных шаблонов документов (бланков документов)».

Подготовка проектов правовых актов в форме электронных документов в системе ОВД осуществляется посредством СЭД. СЭД является инструментом управления электронными и бумажными документами, контроля за их прохождением и исполнением в подразделениях МВД России. Областью использования СЭД является деятельность сотрудников системы ОВД, направленная на подготовку, обработку, хранение и использование документов (в том числе и документов в электронной форме), оформляемых в ходе деятельности ОВД.

Документы, созданные в форме электронных документов, направляются в Договорно-правовой департамент МВД России (далее – ДПД МВД России) через СЭД.

При наличии технической возможности при проведении правовой экспертизы используются модули Сервиса обеспечения деятельности правовых подразделений системы МВД России (далее – СОДПП). Приказом МВД России от 23 декабря 2016 г. № 888¹ утверждена Инструкция по эксплуатации программного обеспечения для реализации СОДПП. Инструкция определяет порядок работы ОВД с СОДПП.

Целью создания СОДПП является автоматизация деятельности сотрудников ОВД в сфере нормативно-правового регулирования их деятельности, организация единого информационного пространства в сфере ее правового обеспечения.

Функцией СОДПП является в том числе информационно-правовое обеспечение деятельности сотрудников при подготовке проектов правовых актов. С помощью СОДПП производится автоматизация процесса проведения экспертной оценки правовых актов на соответствие правовым нормам и правилам их подготовки (правовая экспертиза проектов правовых актов ОВД), выявление в проверяемых проектах документов признаков коррупциогенности посредством антикоррупционной экспертизы.

¹ *Вопросы организации работы сервиса обеспечения деятельности правовых подразделений системы МВД России: приказ МВД России от 23 декабря 2016 г. № 888. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».*

Сегодня СОДПП является основным инструментом работы сотрудников правовых подразделений системы МВД России. Так, в СОДПП имеются ссылки на правовые ресурсы, базы данных, иная полезная информация по совершенствованию нормативного правового регулирования и практике применения законодательства, регламентирующего деятельность ОВД.

В состав СОДПП входят несколько модулей.

Так, «модуль «Антикоррупционная экспертиза» позволяет выявлять в проверяемых проектах документов признаки коррупционности посредством использования специализированных наборов правил и формализованных критериев поиска»¹.

Модуль «Правовая экспертиза» предназначен для автоматизации процесса проведения экспертной оценки правовых актов на соответствие нормам законодательства РФ и нормативных правовых актов МВД России. Работа с ним аналогична работе с модулем СОДПП «Антикоррупционная экспертиза». Модуль предлагает выбрать, по каким правилам будет проводиться экспертиза. Замечания программа отражает в документе в режиме «Рецензирование», который показывает, что именно модуль посчитал ошибкой. Программа находит большинство грамматических ошибок, обращает внимание на повторы в тексте. При выборе функции «Исправить» программа самостоятельно исправляет все недочеты и ошибки в тексте документа. Кроме

¹ URL: <https://23.мвд.пф/document/20616869> (дата обращения: 08.02.2021). При работе с модулем выбирается документ в формате «Word», затем – функция «Экспертиза». Программа, используя перечень коррупционных факторов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (см.: *Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов*: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»), находит в тексте проекта приказа такие коррупционные факторы и уведомляет об этом пользователя. Программа сообщает пользователю, какой коррупционный фактор выявлен, для чего дается ссылка на конкретный пункт Постановления Правительства, а также дает возможность исправить этот фактор. Кроме того, можно отклонить замечание, если пользователь не согласен с программой; модуль показывает рейтинг того, сколько раз пользователи приняли или отклонили замечания Конструктора. После экспертизы программа предлагает исправить коррупционные факторы и подготовить заключение антикоррупционной экспертизы. Также модуль «Антикоррупционная экспертиза» дает возможность передать проект приказа в модуль СОДПП «Правовая экспертиза».

того, данный модуль предлагает сформировать заключение правовой экспертизы и дает возможность передать проект правового акта на экспертизу в Модуль СОДПП «Антикоррупционная экспертиза».

Модуль «Конструктор НПА» предназначен для формирования проектов текстов правовых актов на основании утвержденных шаблонов и образцов.

Модуль предлагает два основных варианта работы:

1. Показать список образцов.
2. Показать список шаблонов.

При выборе функции «Показать список образцов» программа выдаст, например, список приказов МВД России, на основании которых можно подготовить определенный приказ. Если выбирается какой-то конкретный документ, программа переводит его в формат «Word», в котором можно производить необходимые корректировки. При выборе функции «Показать список шаблонов» программа выведет шаблоны приказов, в которых будет показано, в каком порядке располагать предписания, главы и т.д.

Итак, СЭД, СОДПП как инструменты информационно-аналитического обеспечения подготовки правовых актов управления ОВД обладают широкими возможностями. Они позволяют автоматизировать весь «жизненный цикл» проекта нормативного правового акта (подготовки документа, его экспертизы, согласования и т.д.).

Однако в настоящее время существуют определенные организационные и правовые проблемы их использования.

К минусам СЭД можно также отнести довольно высокую стоимость программного обеспечения и его внедрения, а также необходимость обучения сотрудников и их адаптации к новым информационным продуктам.

Важной проблемой является недостаточная квалификация сотрудников ОВД, работающих с программными сервисами. Для ее решения необходимо внедрение образовательных программ, осуществление дополнительного профессионального обучения в виде повышения квалификации, что должно повлечь улучшение качества работы.

Обучение сотрудников МВД России должно проводиться с помощью:

- очного обучения в учебных классах Единого Центра Эксплуатации ИСОД МВД России;
- дистанционного курса обучения (вебинары);
- консультационной поддержки.

Значимой является и проблема обеспечения безопасности, сохранности и целостности электронных документов, их долговременного хранения. СЭД должен обеспечить сохранность документов от потери и порчи и иметь возможность их быстрого восстановления.

От решения обозначенных проблем зависит и эффективность использования электронного документооборота в деятельности ОВД при подготовке правовых актов управления. Полагаем, необходимо продолжать расширять использование современных информационных технологий на данном направлении работы ОВД, поскольку это позволяет повысить качество и оперативность подготовки документов, а также эффективность труда сотрудников и работников.

§ 2. Методические основы подготовки правовых актов управления в деятельности органов внутренних дел

Правовые акты, издаваемые ОВД, должны быть понятными и доступными для граждан и в то же время обладать высоким качеством.

В связи с этим, на наш взгляд, безусловно острую проблему обозначил профессор Черников В.В., по мнению которого сегодня как никогда требуются серьезные подвижки в освоении нормотворческого искусства в рядах управленческого аппарата и выпускников вузов. Без этого не добиться грамотности нормативной базы, регулирующей общественные процессы, включая международные, и не усилить веру в закон граждан страны.

Подготовка текстов проектов нормативных правовых актов требует особого уровня знаний, навыков и умений¹.

Сегодня методическая подготовка правовых актов управления в ОВД представляет собой строго регламентированный, последовательный процесс, основанный на совокупности научно обоснованных принципов, правил и процедур. Его цель – обеспечение качества, законности, обоснованности и эффективности принимаемых управленческих решений².

Ключевые элементы методических основ включают в себя нормативно-правовую базу подготовки, стадии подготовки правовых актов, условия обеспечения качества экспертизы, возможности применения современных цифровых технологий (см. Таблица 3).

На начальном этапе осуществляется выявление и анализ потребности в регулировании конкретных общественных отношений или внутриорганизационных процессов. На основе проведенного анализа формируется концепция будущего акта, определяются его цели, задачи, основное содержание и предполагаемые правовые последствия. Затем разрабатывается проект акта, при этом текст должен соответствовать нормам официально-делового стиля, отличаться точностью, ясностью, однозначностью формулировок и логической последовательностью изложения.

Обязательным элементом методической подготовки является проведение всесторонней экспертизы проекта. Она включает правовую экспертизу на предмет соответствия действующему законодательству и отсутствия правовых коллизий, антикоррупционную экспертизу для выявления коррупциогенных факторов, а также, при необходимости, лингвистическую, финансово-экономическую и другие виды экспертиз. Проект подлежит обязательному согласованию со всеми заинтересованными структурными

¹ Черников В.В. Актуальные вопросы качества полицейского законодательства России // Административное право и процесс. 2021. № 7. С. 16–27.

² Сухова И.Н. Правовое регулирование подготовки региональных нормативных правовых актов (на примере Республики Карелия) // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сб.ст. по материалам международной науч.-практ. конф. СПб., 2025. С. 720–729.

подразделениями органа внутренних дел, а в случаях межведомственного характера регулирования – с соответствующими государственными органами.

Важную роль играет обеспечение научной обоснованности проекта, которая достигается через анализ отечественного и зарубежного опыта правового регулирования, изучение специальной литературы, практики применения аналогичных норм и прогнозирование возможных социально-экономических последствий принятия акта. Заключительным этапом методической подготовки является оформление проекта в соответствии с установленными требованиями к структуре и реквизитам правовых актов, после чего он представляется на подписание уполномоченному должностному лицу.

Процесс подготовки строго регламентирован ведомственными и общегосударственными нормативными актами. Основополагающими среди них являются:

- Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»¹;

- постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении 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» (и аналогичные ведомственные акты для других уровней);

- ведомственные инструкции и методические рекомендации, детализирующие порядок разработки, согласования, оформления и визирования проектов актов. Примером могут служить «Методические рекомендации по подготовке правовых актов управления органов внутренних дел Российской Федерации».

¹ См.: *О парламентском контроле*: федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, процесс нормотворческой деятельности ОВД представляет собой сложный, многоступенчатый и детально регламентированный механизм. Его правовую основу составляют как общегосударственные нормативные акты, такие как Федеральный закон «О парламентском контроле» и постановление Правительства РФ, утверждающее Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, так и ведомственные предписания, ключевым из которых является приказ МВД России № 484. Детализация процедуры обеспечивается внутренними инструкциями и методическими рекомендациями, которые унифицируют подходы к разработке, согласованию, экспертизе и оформлению проектов правовых актов. Такой многоуровневый нормативный каркас призван гарантировать соответствие издаваемых актов управления принципам законности, обоснованности, целесообразности и системности, что в конечном итоге направлено на повышение качества управленческих решений и эффективности деятельности ОВД по выполнению возложенных на них государственных задач.

Методика предполагает четкое следование последовательности стадий:

1. Планирование – включение проекта акта в план нормотворческой деятельности органа внутренних дел на основе выявленной потребности в правовом регулировании. Планирование подготовки правовых актов управления в ОВД представляет собой начальную и фундаментальную стадию ведомственного нормотворческого процесса. Его суть заключается не в спонтанной разработке документов, а в системном, прогнозируемом и обоснованном формировании перечня актов, необходимых для реализации полномочий и решения задач, стоящих перед МВД России¹.

Основой для планирования служит выявленная и документально подтвержденная потребность в правовом регулировании. Эта потребность возникает из нескольких ключевых источников.

¹ *Баринов В.А.* Особенности подготовки нормативных правовых актов в эпоху цифровизации // XVI итоговая студенческая научная конференция: сб. ст. в 3 т. Т. 1. СПб.: С.-Петербург. ин-т (фил.) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2024. С. 205–209.

Во-первых, это необходимость реализации положений, вновь принятых или измененных федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, которые наделяют органы внутренних дел новыми полномочиями или предписывают им совершить определенные действия.

Во-вторых, потребность вытекает из поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, данных по итогам совещаний, посланий или в рамках контроля за исполнением ранее данных указаний.

В-третьих, источником выступают решения руководства МВД России, принятые по результатам анализа оперативной обстановки, обобщения судебной практики, рассмотрения отчетов территориальных органов, материалов проверок или обращений граждан и организаций.

В-четвертых, инициатива может исходить от структурных подразделений центрального аппарата МВД России или от территориальных ОВД, которые в рамках своей компетенции выявляют пробелы, коллизии или неэффективность существующего ведомственного регулирования и вносят мотивированные предложения о разработке нового акта или внесении изменений в действующий.

Выявленная потребность подлежит всесторонней оценке и предварительному согласованию. Инициатор подготовки акта – структурное подразделение – оформляет свое предложение в виде докладной записки на имя руководства. В данной записке обосновывается актуальность и необходимость разработки проекта, формулируются его основные цели и задачи, дается краткая характеристика предполагаемого содержания, а также проводится предварительная оценка финансово-экономических и иных последствий его принятия. Обязательным этапом является согласование этой записки со всеми заинтересованными подразделениями, в том числе правовым, которое дает заключение о необходимости правового регулирования данного вопроса

именно в форме правового акта управления, а также о соответствии предполагаемого регулирования действующему законодательству и разграничению полномочий.

На основе проанализированных и согласованных предложений формируется проект плана нормотворческой деятельности МВД России на очередной год. Данная работа осуществляется в строгом соответствии с установленными регламентами и методиками. На первоначальном этапе проводится систематизация всех поступивших от структурных подразделений центрального аппарата, территориальных органов и подведомственных организаций инициатив, касающихся разработки, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов МВД России. Каждое предложение подвергается всесторонней экспертной оценке на предмет его актуальности, соответствия стратегическим целям и приоритетам деятельности Министерства, а также наличия необходимых финансовых, организационных и кадровых ресурсов для его реализации.

После проведения экспертизы осуществляется межведомственное согласование наиболее значимых инициатив, а также их предварительная проработка с учетом планов нормотворческой деятельности других федеральных органов исполнительной власти. Сформированный проект плана включает в себя перечень нормативных правовых актов, подлежащих разработке, с указанием их концептуальных основ, предполагаемых сроков подготовки проектов, ответственных исполнителей из числа структурных подразделений. Проект плана проходит процедуру внутреннего согласования в заинтересованных подразделениях МВД России, а также с заместителями Министра внутренних дел Российской Федерации, ответственными за деятельность соответствующих подразделений, после чего представляется на утверждение Министру внутренних дел Российской Федерации.

Утвержденный план нормотворческой деятельности является обязательным документом для всех подразделений системы МВД России. Он служит основным организационным документом, который исключает

хаотичную и бессистемную подготовку актов, обеспечивает координацию усилий различных служб и подразделений, позволяет распределить ресурсы, а также обеспечить ритмичность и планомерность их издания.

Контроль за его исполнением возлагается на ДПД МВД России и на соответствующих заместителей Министра, которые ежеквартально заслушивают отчеты ответственных исполнителей о ходе работы над проектами. Внесение изменений в утвержденный план (дополнение новыми пунктами, перенос сроков или исключение работ) допускается только на основании мотивированного решения руководства Министерства, как правило, в связи с изданием новых нормативных правовых актов федерального уровня или получением новых поручений от высших органов государственной власти. Таким образом, планирование превращает процесс подготовки правовых актов из стихийного в управляемый, целенаправленный и подконтрольный.

2. Подготовка первоначального текста проекта. Ответственным структурным подразделением назначается рабочая группа или ответственный исполнитель. Текст разрабатывается на основе всестороннего анализа законодательства, в том числе актов других федеральных органов исполнительной власти, судебной практики, научной литературы и эмпирических данных (статистики, результатов проверок, аналитических справок). Подготовка первоначального текста проекта правового акта управления представляет собой центральный и наиболее содержательный этап нормотворческого процесса в ОВД. Его реализация начинается с издания руководителем органа распорядительного документа – приказа или поручения, – которым утверждается ответственное за разработку структурное подразделение, назначаются конкретные исполнители из числа сотрудников данного подразделения, обладающих необходимой профессиональной компетенцией и опытом работы в соответствующей сфере, а также устанавливаются четкие сроки выполнения работы. Для сложных и комплексных актов, затрагивающих интересы нескольких служб и подразделений, решением руководства создается межведомственная рабочая

группа с включением в ее состав представителей всех заинтересованных подразделений, что обеспечивает учет различных аспектов будущего регулирования уже на начальной стадии.

Непосредственная работа над текстом проекта осуществляется на основе всестороннего анализа всей совокупности релевантных информационных материалов. Исполнители проводят детальное изучение действующего законодательства Российской Федерации – федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, – определяющих правовые рамки регулирования и полномочия ОВД. Анализируется ведомственное нормотворчество МВД России и других федеральных органов исполнительной власти на предмет выявления уже существующих подходов, исключения дублирования и противоречий. Обязательному исследованию подлежит соответствующая правоприменительная практика, включая судебные акты высших судов и территориальных судов общей юрисдикции и арбитражных судов, что позволяет учитывать сложившуюся юридическую трактовку норм и избегать правовых позиций, ранее признанных недействующими или не соответствующими закону. Изучаются научные публикации, монографические исследования, диссертационные работы, содержащие теоретическое осмысление проблематики и предлагающие научно обоснованные рекомендации по совершенствованию правового регулирования.

Особое внимание уделяется анализу эмпирических данных, отражающих фактическое состояние регулируемых общественных отношений и эффективность уже действующих механизмов. Для этого используются данные ведомственной статистической отчетности, результаты комплексных выездов, ревизий, материалы служебных расследований, аналитические справки и обзоры, подготовленные профильными подразделениями системы МВД России, а также информация, полученная в рамках мониторинга от территориальных ОВД. Этот анализ направлен на выявление конкретных

проблем, пробелов, коллизий в правовом регулировании или в организации практической деятельности, которые призван разрешить подготавливаемый акт. На основе проведенной аналитической работы формулируются цели и задачи проекта, определяется его типовая структура, разрабатывается конкретный понятийный аппарат и прописываются детальные правовые предписания, механизмы их реализации, права и обязанности участников правоотношений, а также процедуры контроля и ответственности. Первоначальный текст проекта оформляется в строгом соответствии с установленными требованиями юридической техники и ведомственными правилами делопроизводства.

3. Внутреннее согласование. Проект в обязательном порядке визируется у руководителя подготовившего его подразделения, в юридическом подразделении (проводится правовая и антикоррупционная экспертиза), а также в иных заинтересованных подразделениях (финансово-экономическом, кадровом и т.д.).

Процесс начинается с визирования проекта у руководителя структурного подразделения, являющегося ответственным исполнителем. Руководитель проводит всестороннюю проверку представленного материала на соответствие исходным целям и задачам, сформулированным в плане нормотворческой деятельности или в поручении руководства Министерства. В рамках данной проверки осуществляется содержательный анализ предлагаемых правовых решений на предмет их полноты, системности и практической реализуемости. Оценивается точность используемой юридической терминологии, отсутствие внутренних противоречий в тексте проекта и его согласованность с действующей нормативной правовой базой.

Особое внимание уделяется проверке соблюдения установленных сроков подготовки документа, поскольку сбои на данном этапе могут привести к нарушению всего графика нормотворческой работы. Руководитель подразделения несет персональную ответственность за качество и своевременность подготовки проекта, что включает в себя также организацию его предварительного обсуждения с участием ведущих специалистов

и представителей заинтересованных отделов. После завершения проверки и внесения при необходимости соответствующих корректив руководитель структурного подразделения, а также сотрудник, выполняющий функции правового подразделения ответственного исполнителя¹, заверяют проект своими визами, которые удостоверяют готовность документа к дальнейшему движению в процессе согласования. Данные визы подтверждают, что проект соответствует предъявляемым требованиям по содержанию и оформлению и может быть направлен на последующие стадии.

После этого проект направляется в иные заинтересованные подразделения ОВД в зависимости от его содержания. Каждое подразделение оценивает проект с точки зрения своей функциональной компетенции.

Финансово-экономическое подразделение проводит проверку на наличие финансовых последствий, оценивает затраты на реализацию акта, соответствие бюджетным ассигнованиям и требованиям бюджетного законодательства.

Кадровое подразделение дает оценку проектам, затрагивающим вопросы прохождения службы, правового статуса сотрудников, установления обязанностей, порядка применения мер поощрения или дисциплинарного воздействия.

Подразделение собственной безопасности анализирует проекты на предмет возможных коррупционных рисков и угроз с точки зрения внутренней безопасности.

Оперативные и профилактические подразделения оценивают практическую реализуемость предлагаемых мер, их адекватность оперативной обстановке и наличие необходимых ресурсов.

Штабные подразделения изучают проекты на предмет соблюдения (разграничения) имеющихся полномочий структурных подразделений, недопущения увеличения существующего документооборота, нагрузки

¹ Указанные функции выполняют исключительно сотрудники правовых подразделений центрального аппарата МВД России, полномочные осуществлять такую деятельность.

на личный состав, а также обеспечения эффективного управленческого воздействия.

Каждое согласующее подразделение проставляет визу на листе согласования, который является неотъемлемой частью проекта. Визы могут быть двух видов: «Согласовано» (возможно, с замечаниями, изложенными отдельно) или «Не согласовано» с обязательным указанием мотивированных возражений.

В случае поступления замечаний или возражений ответственное подразделение обязано рассмотреть их и либо доработать проект с учетом высказанных предложений, либо дополнить пояснительную записку к проекту соответствующими мотивированными обоснованиями невозможности их учета. Решение возникших противоречий между подразделениями осуществляется на согласительных совещаниях с подготовкой таблицы разногласий, а при необходимости – на уровне коллегиального органа.

Затем осуществляется визирование проекта в аппаратах заместителей руководителя¹ и у них самих, курирующих соответствующие направления деятельности.

Только затем проект направляется на экспертизу в правовое подразделение (правовой департамент/управление/отдел). Указанное подразделение проводит комплексную правовую экспертизу, включающую:

- проверку соответствия проекта Конституции РФ, федеральному конституционному законодательству, федеральному законодательству, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ и нормативным актам МВД России;
- оценку компетенции ОВД на издание данного акта;
- анализ правильности юридического оформления (структура, терминология, реквизиты);
- проверку на системность и отсутствие противоречий с действующими правовыми актами;

¹ Исключительно в подразделениях центрального аппарата МВД России.

– проведение антикоррупционной экспертизы по утвержденной методике на предмет выявления коррупциогенных факторов.

По завершении всех предусмотренных внутренних согласований и устранении разногласий проект представляется на подпись руководителю ОВД.

4. Вневедомственное согласование. При необходимости проект направляется на согласование в другие федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры или иные государственные органы.

Основанием для направления проекта на вневедомственное согласование служит наличие в его тексте норм, которые:

– регулируют вопросы, отнесенные к сфере совместной компетенции нескольких федеральных органов исполнительной власти;

– предусматривают реализацию полномочий, требующих взаимодействия с иными государственными органами;

– устанавливают обязательные требования к организациям или гражданам, контроль за соблюдением которых осуществляют другие ведомства;

– затрагивают бюджетные ассигнования или финансовые обязательства, требующие оценки со стороны Министерства финансов Российской Федерации (далее – Минфин России);

– содержат положения, имеющие межотраслевой характер или значительные социально-экономические последствия.

Проект направляется на согласование в федеральные органы исполнительной власти, к сфере ведения которых относятся вопросы, регулируемые актом. Например, проекты, связанные с миграционным учетом, согласовываются с МВД России (если исходят от иного ведомства), вопросы лицензирования – с соответствующими регуляторами (Роскомнадзор, Ространснадзор и др.), финансовые вопросы – с Минфином России.

Обязательному согласованию с органами прокуратуры подлежат проекты нормативных правовых актов, затрагивающие права, свободы и обязанности

человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер. Прокурорская проверка направлена на выявление противоречий федеральному законодательству и обеспечение верховенства закона.

Также проект может быть направлен в иные государственные органы в зависимости от его специфики: в Федеральную службу безопасности Российской Федерации (по вопросам, затрагивающим государственную тайну или безопасность), в Федеральную антимонопольную службу (по вопросам конкуренции), в Роскомнадзор (по вопросам защиты персональных данных) и др.

Согласование осуществляется в установленные сроки, как правило, не превышающие 30 календарных дней. Орган, получивший проект на согласование, проводит его правовую и содержательную экспертизу и представляет мотивированное заключение, содержащее визу «Согласовано» (возможно, с замечаниями) или «Не согласовано» с изложением правовых обоснований.

Полученные замечания и предложения анализируются ответственным подразделением ОВД. Проект дорабатывается с учетом обоснованных замечаний. В случае возникновения неустранимых разногласий составляется протокол разногласий, и вопрос выносится на рассмотрение на уровень вышестоящих руководителей или в Правительственную комиссию по законопроектной деятельности для разрешения спора.

Только после получения всех необходимых вневедомственных согласований проект может быть представлен на подпись руководителю ОВД. Отсутствие требуемых согласований является основанием для возврата проекта на доработку или его отклонения.

5. Принятие акта. Подписание уполномоченным должностным лицом (руководителем ОВД) в установленном порядке.

6. Государственная регистрация и официальное опубликование. Для нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности

человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, обязательна государственная регистрация в Минюсте России и последующая публикация.

Методика предъявляет строгие требования к содержанию и структуре акта:

- законность. Проект должен полностью соответствовать Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации и постановлениям Правительства Российской Федерации;

- обоснованность. Каждое предписание должно быть подкреплено фактическими данными, результатами анализа и прогноза последствий его принятия;

- системность. Акты должны быть взаимосвязаны и непротиворечивы как внутри системы МВД России, так и с актами иных государственных органов;

- логичность и ясность изложения. Текст должен быть четким, недвусмысленным, доступным для понимания, исключающим возможность произвольного толкования. Используется официально-деловой стиль;

- единство терминологии. Применяемые термины и понятия должны использоваться в том значении, которое закреплено в законодательстве Российской Федерации;

- структурированность. Акты сложной структуры должны содержать разделы, главы, статьи, пункты, части. Обязательными реквизитами являются наименование органа, вид акта, его номер, дата принятия, заголовок и подпись.

Важнейший методический элемент – система экспертиз.

Правовая экспертиза проектов правовых актов управления представляет собой обязательную процедуру, осуществляемую юридическими подразделениями ОВД. Ее основной целью является обеспечение законности, требований юридической техники и системной согласованностиготавливаемого документа. В процессе правовой экспертизы юристы анализируют проект на предмет его соответствия действующему

законодательству Российской Федерации, включая проверку на отсутствие противоречий Конституции России, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации и постановлениям Правительства Российской Федерации. Эксперты оценивают компетенцию ОВД на издание акта по рассматриваемому вопросу, проверяют соблюдение установленной процедуры его подготовки и согласования. Особое внимание уделяется правильности юридического оформления: единству терминологии, структуре документа, наличию всех необходимых реквизитов, соответствию формы акта его содержанию и юридической силе. Важным аспектом является оценка системности, то есть взаимосвязи положений проекта с уже действующими нормативными правовыми актами МВД России и других федеральных органов исполнительной власти, с целью исключения дублирования, правовых пробелов и коллизий. По результатам экспертизы правовое подразделение готовит мотивированное заключение, которое может содержать предложения по доработке проекта, его отклонению либо согласованию (см. Таблица 4).

Антикоррупционная экспертиза проводится в целях выявления в проекте правового акта коррупциогенных факторов, то есть положений, которые могут способствовать проявлению коррупции. Данная экспертиза осуществляется как правовыми подразделениями, так и иными уполномоченными подразделениями, например, подразделениями собственной безопасности, и основывается на методике, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96¹ (далее – Методика, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации). Эксперты анализируют текст проекта на наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации его прав, чрезмерных административных барьеров, создающих условия для вымогательства или взятки. Проверяются положения, предусматривающие закрепление за ОВД или

¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

его должностным лицом избыточных дискреционных полномочий – свободы усмотрения, не обусловленной достаточными правовыми критериями, что может привести к произвольному принятию решений.

Выявляются нормы, устанавливающие неопределенные, трудновыполнимые или чрезмерные обязанности граждан и организаций, наличие которых может стимулировать их к даче взятки для уклонения от ответственности или для получения необходимого решения. К коррупциогенным также относятся положения, вводящие не предусмотренный федеральным законом разрешительный, регистрационный или иной процедурный режим, создающий риск злоупотреблений. По итогам экспертизы составляется заключение с указанием конкретных выявленных коррупциогенных факторов и предложений по их устранению (см. Таблица 5).

Научная и социологическая экспертизы носят факультативный, но важный характер и осуществляются для комплексной оценки наиболее значимых и социально чувствительных проектов правовых актов. Ее проведение может быть поручено научно-исследовательским учреждениям системы МВД России, например, ВНИИ МВД России, или сторонним научным организациям и экспертам по договору. Целью данной экспертизы является всесторонний анализ потенциальных последствий принятия акта. В рамках научной экспертизы проводится анализ правового регулирования, оценивается его теоретическая обоснованность, соответствие современным достижениям юридической науки и практики, прогнозируется его эффективность и возможные системные эффекты.

Социологическая экспертиза может включать проведение опросов, анкетирования, фокус-групп с сотрудниками ОВД, гражданами и представителями организаций, которые попадут в сферу регулирования проекта. Это позволяет оценить социальные ожидания, возможное сопротивление, уровень понимания нововведений и их общественную поддержку. Совместно эти виды экспертиз дают оценку социально-экономических последствий: финансовых затрат на реализацию акта, влияния

на экономические процессы, административной нагрузки на бизнес, воздействия на криминальную ситуацию и общественный порядок. Заключение по результатам научной и социологической экспертизы содержит развернутые выводы и рекомендации по корректировке проекта для повышения его обоснованности, эффективности и легитимности (см. Таблица 6).

Использование современных информационных систем и технологий является неотъемлемым элементом методики подготовки правовых актов управления в ОВД, кардинально трансформирующим традиционный документооборот и повышающим эффективность нормотворческого процесса.

Внедрение автоматизированных систем делопроизводства и СЭД позволяет перевести все этапы подготовки акта в электронный формат, обеспечивая сквозное отслеживание движения проекта от момента инициации до подписания и регистрации. Система автоматически регистрирует входящие и исходящие документы, контролирует сроки выполнения поручений, фиксирует все версии проекта и этапы его согласования, формируя электронный журнал, что исключает утерю документа и обеспечивает прозрачность процедуры. Каждый участник процесса видит актуальный статус документа и историю его обработки, а электронная цифровая подпись придает юридическую значимость всем операциям.

Справочно-правовые системы (далее – СПС) «КонсультантПлюс» и «ГАРАНТ» выступают основным рабочим инструментом для разработчиков проекта и сотрудников правовых подразделений на этапе правовой и антикоррупционной экспертизы. Эти системы предоставляют доступ к актуальным редакциям федерального и регионального законодательства, позволяя оперативно проверять соответствие проекта всем нормативным требованиям. Функция анализа правовых позиций высших судов обеспечивает учет сложившейся судебной практики по спорным вопросам, что минимизирует риск последующего оспаривания акта. Интеграция СПС в рабочий процесс позволяет непосредственно в тексте проекта делать гиперссылки

на используемые нормативные положения, повышая обоснованность и качество подготовки документа.

Система межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ) является ключевым элементом для организации процедуры внешнего согласования проектов с федеральными органами исполнительной власти, органами прокуратуры и иными государственными органами. Передача проектов и всех сопутствующих материалов через СМЭВ в электронном виде исключает необходимость бумажного документооборота, значительно сокращает временные затраты на получение согласований и обеспечивает официальный юридически значимый характер взаимодействия. Система фиксирует дату и факт отправки документа, уведомляет о его получении и поступлении ответа, что позволяет контролировать сроки выполнения процедуры межведомственного согласования, установленные регламентом.

Таким образом, методические основы подготовки правовых актов управления в ОВД – это комплексная система, интегрирующая нормы права, управленческие технологии, экспертные процедуры и современные информационные средства, направленная на создание качественных и эффективных инструментов управления.

Правовые акты, издаваемые ОВД, должны быть понятными и доступными для граждан, и в то же время обладать высоким качеством.

Качество нормативных правовых актов ОВД зависит от соблюдения требований юридической техники, т.е. системы средств и методов создания правовых актов; это является необходимым условием повышения эффективности нормативных правовых актов.

Приемы и средства юридической техники, применяемые в нормативных правовых актах ОВД, сведены в три группы правил: 1) правила изложения правовых норм в акте: конкретность и исчерпывающая полнота акта; логика изложения и связь предписаний между собой; отсутствие противоречий, пробелов и коллизий; ясность, простота и понятность применяемых терминов; отсутствие словесных штампов, устаревших выражений, редких слов,

эмоционально окрашенных терминов; краткость и компактность изложения; сокращение излишних дублирований; 2) правила изложения содержания и структуры акта: наличие предмета регулирования; он не должен изменять или отменять нормы, регулирующие отношения, урегулированные другим актом; не должен содержать исключений и отсылок; регулирование должно быть однотипным и однообразным; нормы, положения более общего характера должны размещаться в начале акта; 3) правила внешнего оформления акта: наличие реквизитов, которые отражают предмет регулирования, сферу действия, юридическую силу. Каждый нормативный правовой акт должен иметь видовое и собственное название, ссылку на орган, который его выдал, дату и место принятия акта, номер и подпись уполномоченного лица.

Ясность, по сути, является первым правилом составления нормативных правовых актов. Отсутствие ясности и понятности документа ведет не только к ошибкам на практике, но и к злоупотреблениям и, как следствие, к правовым спорам. Ясность и простота изложения повышают уровень понимания и эффективности акта¹.

Одной из организационных форм, позволяющих добиваться полноты и ясности юридического языка, является правовая экспертиза, которая связана с исследованием текстов нормативных актов на предмет их соответствия Конституции РФ, законам, иным нормативным правовым актам РФ. Правовая экспертиза в системе МВД России проводится в ДПД МВД России.

Исследование каждого проекта нормативного правового акта ОВД включает: установление правильности выбора вида акта; проведение антикоррупционной экспертизы акта; проверку правильности оформления проекта акта, соблюдения правил юридической техники и пр.

Правовая экспертиза является инструментом обеспечения правовой корректности и преодоления ошибок нормотворчества.

¹ Соколова Н.Г. Трансформация правил законодательной техники в антикоррупционную экспертизу // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 80.

Неотъемлемой частью правовой экспертизы является антикоррупционная экспертиза на наличие (отсутствие) коррупционных факторов. В системе МВД России она проводится с соблюдением Методики, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации, ДПД МВД России.

«Чтобы избежать создания дефектных норм права, данная методика имеет целью подготовку качественных нормативных правовых актов как по форме, так и по содержанию, с тем чтобы они могли эффективно регулировать соответствующие общественные отношения»¹.

Правовой экспертизе при подготовке проектов правовых актов уделяется весьма широкое внимание, об этом свидетельствуют данные о правовом контроле в ходе проведения процедур подготовки актов.

Так, в частности, в 2021 году органами, организациями и подразделениями МВД России было проведено 1,42 млн экспертиз проектов правовых актов, изданных во всей системе МВД России, из которых 130,2 тыс. приходится на экспертизы проектов приказов о временном отстранении от выполнения служебных обязанностей, о наложении дисциплинарных взысканий и об увольнении со службы, 580,4 тыс. экспертиз в отношении документов, касающихся вопросов деятельности органов, организаций и подразделений, из них 260,4 тыс. проектов заключений по результатам служебных проверок, 313,66 тыс. экспертиз проведено в отношении государственных контрактов.

Основной объем проведения экспертизы приходится на правовые подразделения территориальных органов МВД России по субъектам, которыми в 2021 году было проведено 1,27 млн правовых экспертиз проектов правовых актов (это составляет 89,4% от общего количества по РФ в целом).

В 2022 году сохраняется примерно та же самая картина. Так, в частности, в 2022 году органами, организациями и подразделениями МВД России было проведено 1,44 млн экспертиз проектов правовых актов, изданных во всей системе МВД России, из которых 119,6 тыс. приходится на экспертизы

¹ Там же. С. 76.

проектов приказов о временном отстранении от выполнения служебных обязанностей, о наложении дисциплинарных взысканий и об увольнении со службы, 556,3 тыс. экспертиз в отношении документов, касающихся вопросов деятельности органов, организаций и подразделений, из них 246,6 тыс. проектов заключений по результатам служебных проверок, 284,6 тыс. экспертиз проведено в отношении государственных контрактов.

Основной объем проведения экспертизы также приходился на правовые подразделения территориальных органов МВД России по субъектам, которыми в 2021 году было проведено 1,28 млн правовых экспертиз проектов правовых актов (это составляет 88,9% от общего количества по РФ в целом).

Рассмотрение правового акта заключается в его обсуждении и утверждении уполномоченным на то субъектом. Рассмотрение правового акта включает в себя согласование его содержания с другими заинтересованными лицами, проверку соответствия проекта правового акта нормам действующего законодательства и отсутствия дублирований, выявление пробелов и определение путей их устранения.

Согласование проекта дает возможность учесть мнения других служб и подразделений, деятельность которых связана с решением вопросов, смежных или аналогичных тем, которые закладываются в проекте. В результате согласования достигается необходимое единообразие в регулировании аналогичных вопросов, устанавливаются четкие границы регулирования и предотвращается «вмешательство» в компетенцию смежных подразделений. И хотя иногда согласование замедляет, а кое-где и усложняет работу над проектом, оно необходимо для предупреждения ошибок в будущем нормативном правовом акте¹.

Согласование нормативного правового акта ОВД может быть внутренним и внешним. Первое из них заключается в согласовании содержания документа с другими органами и подразделениями полиции, если он влияет на их права

¹Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел: учебное пособие. М., 1974. С. 108.

или законные интересы. Обычно это правовые акты комплексного характера, которые совершаются специально образованными группами, в состав которых входят представители различных подразделений. Такие нормативные правовые акты должны быть согласованы с руководителями всех подразделений ОВД, которых они касаются.

Кроме согласования с заинтересованными лицами, все проекты нормативных правовых актов подлежат правовой экспертизе, имеющей целью установление их соответствия Конституции и законам РФ, выявление коллизий, проверку компетентности субъектов на их издание и решение других вопросов правомерности принятия. Замечания, сделанные экспертами, должны быть обязательно учтены в нормативном правовом акте.

Кроме субъектного признака, выделяют еще ряд ключевых требований, которым должен соответствовать каждый подготовленный правовой акт управления, а именно:

1) соответствие положениям Конституции, действующим законам и другим нормативным правовым актам РФ согласно их иерархии;

2) нерушимость и неограниченность установленных и гарантированных действующим законодательством прав, свобод и интересов физических лиц, общественных объединений, организаций;

3) строгое соблюдение установленного порядка подготовки, обсуждения правовых актов управления. К конкретным требованиям в этой части могут быть отнесены:

– соблюдение принципа коллегиальности в предусмотренных законом случаях;

– согласование проектов актов управления с заинтересованными сторонами;

– обеспечение в правотворческом процессе принципа открытости, который заключается в обеспечении свободного доступа к информации о проектах нормативных правовых актов, действующих и отмененных нормативных правовых актов.

Из данных требований следует, что правовые акты ОВД могут быть приняты только уполномоченными на то законом субъектами и с соблюдением установленной процедуры. Такие акты не могут уменьшать или нарушать права свободы и законные интересы граждан, закрепленные законом.

Итак, при подготовке правовых актов в ОВД должны соблюдаться следующие правила нормотворческой техники:

- акт не должен дублировать другой нормативный правовой акт или его отдельные положения. Если в этом есть необходимость, то в правовом акте можно делать ссылки на другие акты;

- содержание правового акта не должно противоречить действующему законодательству;

- текст должен быть изложен кратко, понятно, грамотно, без повторов, терминология должна быть однозначной;

- при использовании малоизвестных терминов должно даваться их разъяснение;

- необходимо соблюдать структуру правового документа. В случае необходимости закрепления в правовом акте таблиц, графиков, бланков и т. п. они указываются в приложении;

- если правовым актом вносятся изменения или отменяется другой правовой акт, об этом обязательно указывается в документе. Если отменяется много нормативных правовых актов, то их перечень выносят в отдельное приложение;

- в нормативных правовых актах, не имеющих грифов ограниченного доступа, запрещается указывать информацию, которая составляет охраняемую законом тайну;

- правовые акты с грифами ограниченного доступа должны быть оформлены в соответствии с законодательством;

- если правовым актом вносятся изменения в акт, разработанный ОВД совместно с другими органами государственной власти, то он должен быть согласован с ними;

- в случае необходимости проект должен быть согласован с другими подразделениями ОВД, которых он касается;
- правовой акт должен быть подписан компетентным субъектом.

§ 3. Оценка эффективности правовых актов управления, принятых органами внутренних дел¹

Вопрос определения критериев эффективности правовых актов сегодня является одним из актуальных в свете происходящих конституционно-правовых изменений, а также модернизации действующего законодательства. В юридической науке сложился ряд подходов к определению эффективности правовой регламентации общественных отношений.

Уманская В.П. отмечает, что «юридический эффект от действия правового акта будет заключаться в его влиянии на систему правовых актов»².

Казимирчук В.П. рассматривал эффективность права через «категории отражения (связи) в праве политических, экономических, культурных потребностей, интересов отдельных классов и всего общества, направленности на обеспечение прав и свобод личности»³. Из данного определения следует, что право эффективно, если отражает и защищает соответствующие интересы и потребности, но не содержит применимые критерии для оценки эффективности правового акта.

Пашков А.С. и Чечот Д.М. полагали, что «эффективность правового регулирования – это его действенность, результативность, т.е. способность

¹ Материалы параграфа опубликованы в статьях: *Волков К.С.* О критериях оценивания актов управления органов внутренних дел на региональном уровне // *Административное право и процесс.* 2021. № 11 С. 55–58; *Волков К.С.* Проблемы оценки эффективности правовых актов управления, изданных органами внутренних дел, как фактор, влияющий на конечные результаты оперативно-служебной деятельности // *Актуальные проблемы полицейского права: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня образования Омской академии МВД России.* Омск: Омская академия МВД России, 2020. С. 134–138.

² *Уманская В.П.* Понятие юридического эффекта правового акта // *Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства.* Воронеж, 2013. Вып. 8. С. 153.

³ *Казимирчук В.П.* Социальный механизм действия права // *Советское государство и право.* 1970. № 10. С. 37.

оказывать влияние на общественные отношения в определенном полезном для общества направлении»¹.

Многие авторы при выстраивании концепции и критериев эффективности не проводят различий между результативностью (количественным показателем) и эффективностью (качественным показателем) правовой регламентации.

Некоторые авторы под эффективностью правовых норм понимают «соотношение между фактическими результатами их действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты»².

Но применительно к правовому регулированию следует учитывать также следующее:

– во-первых, возникает необходимость автономной оценки: а) эффективности функционирования и воздействия самих правовых предписаний; б) эффективности работы тех механизмов и регламентированной нормами деятельности их адресатов. В итоге необходимо установить, достигнут ли результат благодаря самому правовому предписанию или же благодаря возникшему в результате его внедрения механизму и эффективно построенной деятельности;

– во-вторых, недостижение желаемого эффекта и целей правовой регламентации не всегда связано с ее неэффективностью (аргумент «от противного»).

Предпочтительной представляется позиция, согласно которой «эффективность правового акта определяет его качество. Некачественный правовой акт не сможет обеспечить достижение целей, для которых он был принят»³.

При этом качество правового акта ОВД определяется следующими критериями: является ли правовой акт целесообразным и полным (решаются ли им актуальные задачи правового регулирования и в нужном ли объеме);

¹ Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8. С. 3.

² См.: Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 21–29, 156–177.

³ Арнаутова А.А. Средства повышения эффективности нормативных правовых актов // Вестник юридической науки. 2018. № 4. С. 188–193.

можно ли сделать предварительный вывод о конституционности и законности такого правового акта; насколько точно в нем воспринимается и отражается сущность урегулированных правоотношений; правильно ли такой правовой акт оформлен (применяется комплекс юридико-технических критериев); как взаимодействуют нормы такого правового акта с уже существующими нормами права; насколько способствует изданный правовой акт государственному, общественному и личностному развитию и не предопределяет ли он проявления коррупции.

Полагаем, в качестве средств повышения качества правовых актов можно рассматривать:

1. Экспертизу проектов правовых актов, проводимую для оценки качества проекта, его соответствия действующим законам, предотвращения правотворческих ошибок.

2. Общественное обсуждение проектов актов на сайте regulation.gov.ru, позволяющее соблюсти принцип гласности правотворчества, выявить социальные потребности и ожидания.

3. Оценку регулирующего воздействия, в ходе которой выявляются вероятные положительные и отрицательные последствия принятия акта.

Правовое регулирование является важным инструментом для достижения целей социальной, экономической и экологической политики правительств. Качество и эффективность регулирования предопределяются в том числе уровнем организации процессов разработки нормативных актов. При разработке нормативных актов ОВД не всегда в полной мере учитывают их вероятные последствия. Кроме того, государственное вмешательство сопряжено с издержками, которые в некоторых случаях могут перевешивать ожидаемые выгоды. В результате существует множество случаев непредвиденных следствий и, в конечном счете, негативных изменений для граждан, бизнеса и общества в целом, которые в основном являются результатом плохо продуманных вмешательств.

Зачастую эти негативные последствия в большей степени ощущаются более мелкими, неорганизованными, труднодоступными, менее информированными или маргинализированными слоями общества. Таким образом, они наносят ущерб достижению инклюзивного роста, устойчивому развитию, укреплению доверия и поддержанию целостности верховенства права.

Оценка регулирующего воздействия предоставляет лицам, принимающим решения, важнейшую информацию о том, следует ли и как осуществлять регулирование для достижения целей государственной политики. Также она помогает защищать решения, демонстрируя, что регулирование приносит свою пользу. Как минимум, каждый процесс оценки регулирующего воздействия должен включать следующие элементы: определение проблемы, цель, описание предложения по регулированию, определение альтернатив, анализ выгод и затрат, определение предпочтительного решения и определение рамок мониторинга и оценки¹.

Чтобы оценка регулирующего воздействия актов ОВД была успешной, она должна:

- всегда начинаться с начальной фазы процесса принятия нормативных актов;
- четко определять проблему и желаемые цели предложения;
- выявлять и оценивать все потенциальные альтернативные решения;
- оценивать все потенциальные издержки и выгоды, как прямые, так и косвенные;
- основываться на всех имеющихся доказательствах и научной экспертизе;
- быть разработанной прозрачно с заинтересованными сторонами и четко сообщать о полученных результатах.

¹ *Regulatory Impact Assessment*. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7a9638cb-en/index.html?itemId=/content/publication/7a9638cb-en> (дата обращения: 12.03.2022).

Итак, оценка регулирующего воздействия призвана играть ключевую роль в оптимизации нормотворчества.

4. Мониторинг состояния и практики применения правовых актов, проводимый в целях оценки эффективности их реализации и предложения мер по их совершенствованию. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики представлен комплексной системой проверочного алгоритма действий: сбор фактического материала (происходит накопление информации об объекте мониторингового исследования); оценивание (проводится по определенным индикаторам, показателям); контроль (направлен на выяснение факта достижения определенных результатов); прогнозирование (специальные научные исследования конкретных перспектив развития явления, с помощью которых можно спланировать перспективу развития общественных отношений, которые регулирует проект правового акта).

Целью правового мониторинга является определение эффективности нормативно-правовой и правоприменительной деятельности с точки зрения их соответствия объективным потребностям правового регулирования общественных отношений и достижения планируемого результата. «Правовой мониторинг позволяет отслеживать качество разрабатываемых и действующих правовых актов, осуществлять их своевременную корректировку на основе данных о проблемах правоприменения, вызванных недостатками нормативной основы»¹.

При этом следует иметь в виду, что объектом наблюдения правового мониторинга, который осуществляется в качестве организационно-правового средства выявления и устранения нарушений законности в правовых актах ОВД, выступают главным образом административно-правовые отношения в подконтрольных сферах управления, требующие правового регулирования (или же требуют соответствующих изменений или прекращения).

¹ Глазкова М.Е., Нанба С.Б. Оценка эффективности действия нормативных правовых актов: современные подходы // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 73–80.

Соответственно, предметом такого мониторинга будут выступать потребности, а также интересы, для реализации которых должно быть осуществлено правовое урегулирование. Мониторинг на федеральном уровне осуществляет в первую очередь ДПД МВД России. Используемый для этого АИС «Мониторинг» функционирует во всех подразделениях системы МВД России.

Реализация основного массива административной деятельности ОВД в современных условиях развития общества невозможна без правовых актов управления. Повседневная деятельность ОВД пронизана различными актами управления, среди которых немалую долю составляют собственные нормативные правовые, распорядительные и иные акты, необходимые для элементарного функционирования полицейской системы и реализации возложенных на нее Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» обязанностей и прав.

В системе ОВД эффективность реализуемой деятельности оценивается по направлениям деятельности в соответствии с требованиями специальных методик, определенных на основе Типового положения¹, и методик инспектирования² территориального органа МВД России. Указанные методики основаны на внедрении критериев оценки направлений деятельности территориальных органов, с учетом сложившейся практики их деятельности, а также на основе полученных результатов фактического и документационного зонального контроля главных управлений и департаментов МВД России за курируемыми подразделениями, что неизбежно накладывает на них отпечаток субъективизма их разработчиков.

¹ См.: *Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту...*: Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² В частности, п. 22.2 Инструкции по организации и проведению инспектирования, контрольных и целевых проверок деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (приложение № 4 к приказу МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77) (см.: *Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации*: приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

С учетом того, что издаваемые ОВД правовые акты управления – это результаты принятых управленческих решений, которые направлены на совершенствование деятельности ОВД при решении возлагаемых на них задач, они нашли свое отражение в Методике изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России (утверждена распоряжением от 28 августа 2019 г. № 1/9711).

Оценка их эффективности в Методике представлена показателем «документационное обеспечение управления»¹, который содержит в себе индикаторы: а) удельный вес документационных управленческих решений, принятие которых не обусловлено действующими нормативными правовыми актами, (или) документами, указаниями, поручениями МВД России, (или) сложившейся оперативной обстановкой, в общем числе проверенных; б) удельный вес документальных управленческих решений, принятых не уполномоченным на то лицом (с превышением возложенных полномочий и в нарушение требований нормативных правовых актов), в общем числе проверенных; в) удельный вес документальных управленческих решений, оформленных и отправленных в нарушение действующих правил делопроизводства, в общем числе проверенных; г) выявлено действующих документальных управленческих решений, поступивших в изучаемый период на исполнение в подчиненные органы и требующих периодическое предоставление информации, не предусмотренной действующими нормативными актами и ведомственной статистической отчетностью; д) удельный вес содержащихся в документально оформленных решениях и актах поручений неконкретного содержания, (или) не имеющих срока выполнения, (или) повторяющих содержание регламентов, инструкций и иных нормативных правовых актов, в общем числе проверенных.

Несмотря на межотраслевой характер указанной методики, подразумевающий применение данных критериев ко всем субъектам

¹ Об утверждении Методики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России: распоряжение МВД России от 28 августа 2019 г. № 1/9711. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист» (п. 5.4).

управления, обозначенные индикаторы включены в большинство специальных методик по направлениям деятельности, разработанных подразделениями и организациями МВД России. Так, они представлены в пункте 6.4 Руководства по оценке деятельности территориальных органов МВД России в ходе инспекторских и целевых проверок по линии УОД МВД России (приложение № 2 к распоряжению МВД России от 30 августа 2018 г. № 1/10035)¹; пункте 7.2 приложения к Методике оценки в ходе инспекторских и целевых проверок направлений деятельности подразделений Госавтоинспекции территориальных органов МВД России на региональном уровне²; в пункте 42 приложения к Методике изучения и оценки организации работы в сфере миграции при инспектировании (целевой проверке) деятельности территориального органа МВД России³, а также в ряде других специальных методик – в полном или частичном объеме.

Но, несмотря на это, единых подходов в их изучении для выставления объективной и репрезентативной оценки нет. Например, объем документов, подлежащий изучению для выставления «удовлетворительной» или «неудовлетворительной» оценки индикаторов показателя «документационное обеспечение управления» в методике оценки в ходе инспекторских и целевых проверок направлений деятельности подразделений Госавтоинспекции территориальных органов МВД России, носит сугубо субъективный характер и зависит только от лица, осуществляющего проверку. В Методике изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России указанный объем определяется руководителем комиссии МВД России в каждом

¹ *Об утверждении* Руководства по оценке деятельности территориальных органов МВД России в ходе инспекторских и целевых проверок по линии УОД МВД России: распоряжение МВД России от 30 августа 2018 г. № 1/10035. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

² *Об утверждении* Методики оценки в ходе инспекторских и целевых проверок направлений деятельности подразделений Госавтоинспекций территориальных органов МВД России на региональном уровне: распоряжение МВД России от 31 августа 2018 г. № 1/10064. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

³ *Об утверждении* Методики изучения и оценки организации работы в сфере миграции при инспектировании (целевой проверке) деятельности территориального органа МВД России на региональном уровне: распоряжение МВД России от 31 августа 2018 г. № 1/10094. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

проверяемом органе экспертно, с учетом имеющихся сил и временных ограничений проверки¹. В Методике изучения и оценки организации работы в сфере миграции при инспектировании (целевой проверке) деятельности территориального органа МВД России объем документов, необходимых для изучения, более конкретизирован и требует изучения всего массива управленческих решений, принятых в исследуемый период руководством инспектируемого органа (структурного подразделения).

Также данная методика допускает осуществление выборочной проверки, при которой объем выборки должен составлять не менее 25% общего массива². Аналогичное положение содержится и в Руководстве по оценке деятельности территориальных органов МВД России в ходе инспекторских и целевых проверок по линии УОД МВД России, в котором обозначено дополнительное требование к выборке при проведении выборочной проверки, с охватом разных годов исследуемого периода³.

Если по упомянутым методикам для выставления оценок по обозначенным индикаторам, как правило, требуется установление определенной доли, в соответствии с которой определяется «удовлетворительная» либо «неудовлетворительная» оценка, то в отдельных методиках она имеет четко выраженное абсолютное числовое выражение. В частности, индикатор «а) выработка конкретных управленческих решений (поручений) и сроков их исполнения по вопросам деятельности информационного центра»⁴ оценивается «удовлетворительно» при наличии

¹ Об утверждении Методики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России: распоряжение МВД России от 28 августа 2019 г. № 1/9711. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист» (п. 5).

² Об утверждении Методики изучения и оценки организации работы в сфере миграции при инспектировании (целевой проверке) деятельности территориального органа МВД России на региональном уровне: распоряжение МВД России от 31 августа 2018 г. № 1/10094. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист» (сноска 2 п. 42).

³ Об утверждении Руководства по оценке деятельности территориальных органов МВД России в ходе инспекторских и целевых проверок по линии УОД МВД России: распоряжение МВД России от 30 августа 2018 г. № 1/10035. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист» (сноска 3 п. 6.4).

⁴ Об утверждении Методики изучения и оценки деятельности территориальных органов МВД России по отдельным направлениям, отнесенных к компетенции ФКУ «ГИАЦ

установления не более двух неконкретных поручений, содержащихся в документально принятых управленческих решениях, и (или) неконкретных сроков их реализации, «неудовлетворительно» – при выявлении трех и более таких фактов. В то время как в остальных рассмотренных нами методиках для выставления «удовлетворительной» оценки удельный вес таких решений должен быть менее 7 процентов, в том случае если он равен 7 процентам или выше, выставляется «неудовлетворительная» оценка.

Таким образом, в результате разных подходов в определении критериев оценки по одним и тем же показателям, которые заложены разработчиками в специальные методики, абсолютное число таких документов может существенно отличаться.

Нет на уровне МВД России и единого понимания того, что относится к управленческим решениям руководства и в какую форму они могут быть облечены. К примеру, методика изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России предлагает относительно закрытый и исчерпывающий перечень таких решений, к которым отнесены: правовые и распорядительные акты, планы, а также планирующая документация, протоколы, указания и резолюции¹. Руководство по оценке деятельности территориальных органов МВД России в ходе инспекторских и целевых проверок по линии УОД МВД России, напротив, предлагает фактически открытый неисчерпывающий перечень управленческих решений: указания, распоряжения, планы, протоколы совещаний, резолюции и т.п.², при этом, как мы видим, содержание его разнится с предыдущим перечнем.

МВД России»: распоряжение МВД России от 13 апреля 2018 г. № 1/4045. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист» (п. 2.2).

¹ *Об утверждении* Методики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России: распоряжение МВД России от 28 августа 2019 г. № 1/9711. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист» (абзац четвертый п. 4).

² *Об утверждении* Руководства по оценке деятельности территориальных органов МВД России в ходе инспекторских и целевых проверок по линии УОД МВД России: распоряжение МВД России от 30 августа 2018 г. № 1/10035. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист» (сноска 2 п. 6.4.).

Очевидно, что для устранения подобных и других расхождений ОАД МВД России как головному подразделению, координирующему данную работу, необходимо наладить действенную систему контроля за разработкой специальных методик, предусмотреть единые подходы к изучению одних и тех же показателей, определяющих эффективность работы подразделения, для выставления объективной и репрезентативной оценки. Для этого им приказом МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 представлено право согласования всех методик, разработанных подразделениями и организациями МВД России.

Перейдем к вопросу повышения эффективности индивидуальных правовых актов управления.

Проблема эффективности правовых актов является одной из наиболее актуальных. Хотя в юридической литературе уделяется много внимания вопросу эффективности правового регулирования в целом и определенных видов правоприменительных актов, однако однозначное понимание понятия эффективности до сих пор отсутствует. Для всестороннего и полного исследования феномена индивидуальных административных актов необходимо его рассмотрение с позиции эффективности.

На основании индивидуальных административных актов создаются, изменяются или прекращаются конкретные права и обязанности частных лиц, поэтому эти акты рассматриваются как основной результат и средство правоприменения одной из форм реализации права. Следовательно, индивидуальный акт является юридическим средством воздействия на общественные отношения, с его помощью осуществляется компетенция административных органов и выражается воля административного органа по конкретному делу.

Индивидуальное правовое регулирование дополняет собой поднормативное правовое регулирование, осуществляется на его основе и является его конкретизацией. Эти два уровня правового регулирования общественных отношений находятся в тесной связи, и от их оптимального сочетания зависит эффективность права в целом.

Механизм правового регулирования должен включать оптимальные средства обоих уровней правового регулирования, ведь даже лучшее нормативно-правовое регулирование может быть нивелировано практикой его применения. С другой стороны, индивидуально-правовое регулирование не может превратиться в произвол административных органов, поэтому должна быть определена нормативно-правовая основа любой деятельности этих органов и четкие границы и способы осуществления дискреционных полномочий.

Поскольку целью любого индивидуального акта является достижение определенного юридического эффекта, то есть индивидуально-правовое регулирование общественных отношений, постольку изучение эффективности индивидуальных административных актов в наибольшей степени обусловлено задачами и назначением индивидуально-правового регулирования.

Лазарев В.В., рассматривая предпосылки эффективности правоприменительных актов, определял их как объективно обоснованные экономические, политические, идеологические и правовые факторы, которые в той или иной степени самим фактом существования влияют на правоприменительную деятельность в направлении укрепления ее результативности. Эти же факторы можно рассматривать как средства обеспечения эффективности правоприменительных актов.

Рассматривая проблему эффективности индивидуального правового регулирования, Григорьев А.С. предлагает выделять внутренние и внешние условия эффективности механизма индивидуального правового регулирования. Основными внутренними условиями эффективности механизма индивидуального правового регулирования автор определяет: устойчивость, мобильность, непротиворечивость, беспроблемность, полноту системы индивидуального правового регулирования, гарантированность правовых предписаний и их взаимную подконтрольность. Среди внешних условий рассматриваются: совершенство законодательства, законность, уровень правовой культуры, уровень правосознания, уровень развития

государственного аппарата, профессиональная, скоординированная работа всех его органов и некоторые другие¹.

Основательное исследование проблемы совершенствования правоприменительной деятельности было осуществлено Павлишиным А.В. Направления усовершенствования правоприменения в зависимости от их специфики были сгруппированы автором в следующие блоки:

1. Нормативно-правовой блок, который тесно связан с правотворчеством и включает: совершенствование норм материального права, регулирующих все важные общественные отношения; совершенствование норм процессуального права, фиксирующих порядок реализации (в том числе применения) разных норм материального права и регулирование деятельности органов и лиц, касающейся судебного разбирательства и решения юридических дел; нормотворческую деятельность подзаконного уровня, которая развивает, детализирует или разъясняет отдельные положения законов.

Конкретными направлениями совершенствования правоустановления, относящимися к указанному блоку, являются устранение пробелов в праве и юридических коллизий, систематизация нормативных правовых актов, общее официальное толкование норм права, нормативное закрепление инициатив, направленных на повышение эффективности правоприменения, и т.п.

2. Организационный блок образуют направления, связанные с производимыми изменениями в организации работы правоприменителя, в частности, проведение административной реформы, улучшение взаимодействия соответствующих государственных органов, служб, должностных лиц, эффективный контроль за их деятельностью, подготовка рекомендаций для эффективной организации труда, использования новых научных достижений, совершенствования делопроизводства, и т.п.

3. Материально-технический блок предусматривает улучшение финансирования, технического оснащения правоприменительной деятельности,

¹ Григорьев А.С. Некоторые проблемы эффективности индивидуального правового регулирования (теоретико-правовой аспект) // Вестник Тюменского государственного университета. 2014. № 3. С. 81–85.

обеспечение высокого уровня оплаты труда и социальной защиты правоприменителей.

4. Просветительский блок объединяет такие направления, как неофициальное толкование норм права, повышение уровня учреждений профессионального образования, стимулирование развития общей эрудиции, этической культуры, специальных знаний, умений и навыков правоприменителей, а также правовой культуры и правосознания всего населения¹.

С учетом приведенных позиций и особенностей индивидуальных актов считаем, что основные условия эффективности применения индивидуальных актов целесообразно подразделять на: правовые, организационные, материально-технические и просветительские. Одновременно эти условия выступают направлениями повышения эффективности применения индивидуальных административных актов.

Роль права в повышении эффективности применения индивидуальных актов является основополагающей, поскольку значительная часть организационных, материально-технических и просветительских средств повышения эффективности применения индивидуальных административных актов реализуется на основании соответствующих законодательных предписаний. Это можно определить как опосредованное влияние права на эффективность применения актов. Непосредственное же влияние права заключается в двух следующих направлениях: во-первых, это улучшение административно-процедурного законодательства, регулирующего процедуру решения конкретных дел и, соответственно, принятия индивидуальных актов, во-вторых, это совершенствование материального законодательства, которое подлежит применению.

Высокое качество законодательства безусловно способствует повышению эффективности применения индивидуальных актов и позволяет избежать

¹ Павлишин О.В. Основні напрямки вдосконалення застосування норм права в Україні // Часопис Київського університету права. 2004. № 4. С. 34.

проблем в толковании правовых норм, на основании которых принимаются эти акты. Слишком формализованное законодательство вызывает трудности в его применении. В связи с этим административные органы, которые решают конкретные юридические дела, для эффективного воздействия на общественные отношения должны обладать определенной степенью свободы при принятии индивидуальных актов, поскольку в нормативных правовых актах не могут быть определены особенности решения всех юридических ситуаций, которые возникают в общественной жизни¹.

По этому поводу Лазарев Б.М. отмечал, что если бы каждый шаг административных органов был связан с наступлением заранее определенных последствий, то эти органы были бы несостоятельны активно влиять на процессы, происходящие в жизни, а их деятельность в значительной степени потеряла бы творческий характер².

Право административных органов действовать по собственному усмотрению и пределы осуществления этого права зависят от специфики объектов правового регулирования, ведь узкие или слишком широкие границы дискреционных полномочий могут негативно повлиять на эффективность индивидуальных актов.

Также необходимо отметить, что в случае несовершенства материального законодательства индивидуально-правовое регулирование способно в определенной степени «сгладить» его недостатки, ведь именно благодаря активной, творческой работе административных органов во многих случаях можно минимизировать негативное влияние коллизий или пробелов, содержащихся в законодательстве. С помощью расширительного или ограничительного толкования, аналогии закона или аналогии права административные органы могут обеспечить проведение в жизнь настоящей воли законодателя, то есть реализацию цели, на достижение которой направлена норма права, подлежащая применению.

¹ Мандюк О.О. Индивидуальные административные акты: теория и практика: дис. ... канд. юрид. наук. Львов, 2017. С. 173.

² Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 94.

Оптимальная организация всей системы органов власти и внутренняя организация каждого органа, уполномоченного на принятие индивидуальных правовых актов управления, позволяет обеспечить принятие актов наиболее оперативно и с наименьшими экономическими затратами. Для достижения оптимальной организации работы административных органов необходимо: четкое разграничение компетенции и функций между административными органами, унификация делопроизводства, электронное управление, планирование работы административного органа, эффективный контроль за его деятельностью, научно обоснованная организация труда, информационное обеспечение (которое заключается в получении информации о фактических обстоятельствах дела, о праве, которое подлежит юридической практике решения определенной категории дел, и пр.).

Обеспеченность административных органов материально-техническими средствами также влияет на эффективность индивидуальных актов. В общем, деятельность любых административных органов затруднена или вообще невозможна без соответствующего финансирования этих органов. С другой стороны, обеспечение необходимыми помещениями, компьютерной и офисной техникой, высокий уровень оплаты труда и социальная защита работников административных органов являются необходимыми предпосылками эффективной деятельности этих органов и способствуют повышению эффективности применения индивидуальных актов.

Еще одним важным фактором, который позволяет существенно повысить эффективность применения индивидуальных актов, является просветительская деятельность, которая заключается в повышении профессиональной и правовой культуры лиц, которые непосредственно принимают и обеспечивают выполнение индивидуальных актов, и повышении правосознания и правовой культуры населения в целом.

Считаем, что сегодня существует необходимость законодательного закрепления процедур принятия правовых актов управления ОВД в связи с тем, что данные процедуры, нормированные ведомственными нормативными

правовыми актами, не отвечают потребностям современного демократического и правового государства.

Не вызывает никакого сомнения настоятельная необходимость принятия закона, который бы закрепил единое, обязательное для всех субъектов нормотворческой деятельности определение нормативного правового и индивидуального акта и его существенных признаков.

По нашему мнению, законодательное закрепление понятия нормативного правового акта имеет важное значение не только для теории права, но и для государственного управления как повседневной важнейшей деятельности органов государственной власти. Оно должно стать фундаментом для дальнейшей разработки и законодательного закрепления таких понятий, как нормативный правовой акт управления, совершенствования и надлежащего правового обеспечения процедуры принятия правовых актов управления и т.п.

Следующей проблемой при принятии ОВД нормативных правовых актов является ненадлежащий уровень качества последних. Довольно часто они разрабатываются в спешке, что в ряде случаев негативно сказывается на их содержании. Приоритет оперативности при издании правового акта приводит к тому, что его содержание не подвергается надлежащему осмыслению и проработке на стадии подготовки. Следствием этого является поверхностный характер таких правовых актов. Решением этой проблемы может стать создание рабочей группы при ДПД МВД России, которая будет заниматься разработкой правовых актов.

Кроме того, считаем, что было бы целесообразно предоставить этой группе право изучать и оценивать нормативные правовые акты других органов власти, если они касаются деятельности ОВД. Это необходимо для того, чтобы обеспечить надлежащий уровень практической действенности таких актов, ведь в ряде случаев они принимаются субъектами, которые существенно отдалены от непосредственной практической деятельности ОВД, что увеличивает вероятность принятия неэффективного с практической точки зрения правового акта.

Еще одним проблемным аспектом является то, что довольно часто работа над проектом того или иного правового акта начинается без надлежащего изучения соответствующих научно обоснованных правовых концепций. Опасность такого подхода заключается в том, что правовой акт будет основываться на личных взглядах и убеждениях лица, которое его издает, а не на оценке потребностей и специфических условий деятельности ОВД. Часто в таком случае нормотворцы руководствуются уже действующими законами, в том числе других стран, не анализируя, как правовой акт будет действовать в местных условиях.

Стоит обратить внимание в контексте данного исследования и на то, что нередкой является проблема несоответствия правовых норм объективной действительности, то есть существующим реалиям и социально-политическим условиям настоящего, или же вообще правовой регламентации определенного круга общественных отношений, входящих в компетенцию ОВД. Такое положение дел требует осуществления более активной и качественной правотворческой деятельности со стороны ОВД, что в свою очередь обуславливает наличие такой проблемы, как юридико-техническое совершенство нормативных правовых актов. Последнее достигается с помощью последовательного использования правил юридической техники.

Именно поэтому одним из существенных направлений развития правовых основ деятельности ОВД в сфере издания правовых актов, по нашему мнению, является совершенствование юридической техники. Нечеткое и некорректное содержание нормативных предписаний приводит к промедлениям, ошибкам и недоразумениям в юридической практике, мешает эффективному регулированию деятельности ОВД и ее совершенствованию.

Сегодня вопрос процедуры принятия правовых актов ОВД остается проблемным. С одной стороны, действующее законодательство не содержит законодательного акта, который регламентировал хотя бы основные положения (процедуры) правотворческого процесса, общие для всей системы органов государственной власти. С другой – сами органы власти довольно часто

самостоятельно устанавливают для себя правила разработки и принятия правовых актов управления.

На наш взгляд, ситуация, при которой органы государственной власти способны самостоятельно устанавливать порядок принятия собственных правовых актов управления, как нормативных, так и индивидуальных, вредит не только режиму законности в государстве, но и в конце концов законным правам и свободам граждан, нарушает систему сдержек и противовесов. Принимая собственные правила разработки и издания правовых актов управления, органы власти стараются их максимально упростить.

Учитывая сказанное, представляется целесообразным разработать и принять законодательный акт, посредством которого установить четкую, взвешенную, научно обоснованную, эффективную и единую для всей системы органов государственной власти, в том числе ОВД, процедуру разработки и принятия правовых актов управления. Указанный акт должен не только закрепить определенные требования, предъявляемые к актам ОВД, обязательные стадии разработки и их принятия, но и как можно подробнее урегулировать все этапы стадий, наполнив их конкретным содержанием.

Решение перечисленных вопросов имеет, безусловно, важное значение для совершенствования правотворческого процесса ОВД в России, однако проблематика правотворчества носит более глубинный характер. Несмотря на это, следует, с одной стороны, усовершенствовать процедуру разработки и принятия правовых актов управления ОВД, закрепив ее на уровне закона, а с другой – повысить удельный вес законов в регулировании всех процессов, происходящих в сфере государственной власти, и к тому же постепенно, но решительно законодательно ограничивать право органов государственной власти издавать общеобязательные нормативные акты, касающиеся прав и свобод личности.

В пользу позиции о необходимости принятия закона говорят, на наш взгляд, несколько аргументов. Во-первых, это потребность в урегулировании на уровне закона деятельности по разработке и принятию правовых актов

управления всеми субъектами нормотворчества, и в первую очередь ОВД. Во-вторых, отсутствие единого нормативного акта, даже подзаконного, который бы регулировал эти вопросы, вместе с существованием значительного количества разрозненных актов, регламентирующих нормотворческую деятельность ОВД, свидетельствует о том, что разработать единую процедуру, которая была бы приемлемой для всех видов нормотворчества, невозможно по объективным причинам.

Следовательно, в свою очередь, принятие Федерального закона «Об административных актах органов внутренних дел» не только даст возможность закрепить основные принципы и наиболее общие правила правотворчества без учета специфики процедуры издания правовых актов отдельными субъектами, но и не оставит без внимания деятельность по принятию правовых актов управления индивидуального характера.

Такое развитие событий неизбежно приведет к осознанию необходимости кодификации разрозненных правовых актов, регулирующих правотворческую деятельность. Итак, по нашему убеждению, целесообразно с самого начала разрабатывать комплексный законодательный нормативный акт, который бы не только закрепил общие правила и принципы нормотворчества, но и досконально и подробно урегулировал бы отношения, складывающиеся в ходе деятельности по разработке и принятию правовых актов управления отдельными органами государственной власти, в том числе ОВД.

Выводы.

Информационно-аналитическое обеспечение подготовки правовых актов управления ОВД – это совокупность организационных и интеллектуальных видов деятельности сотрудников ОВД по сбору, систематизации, анализу, обработке и использованию информации в процессе подготовки правовых актов управления. Эффективность правовых актов управления ОВД в значительной степени базируется на полноте информационно-аналитической проработки, от глубины которой зависят обоснованность и действенность принимаемых решений.

Для модернизации системы сбора и обработки статистической отчетности ОВД целесообразно ориентироваться на создаваемую Генпрокуратурой России государственную автоматизированную систему правовой статистики (ГАС ПС). В связи с этим следует совместно проработать вопросы доступа к базам данных, создания технологического механизма по использованию их данных.

С учетом важного значения информационного обеспечения сегодня требуется выработка и принятие правового акта, включающего правовое регулирование следующих вопросов: создание единого программного обеспечения; назначение исполнителей, ответственных за улучшение ИСОД; установление конкретных сроков осуществления этих мероприятий; обеспечение эффективного строгого контроля за ходом их выполнения. Следует урегулировать вопросы программно-технического сопряжения информационных систем путем принятия соответствующего правового акта.

Одна из основных задач, которую необходимо решить, – определение стадий, через которые будет проходить административный акт в процессе его подготовки. С учетом потребностей информационного насыщения нормотворческого процесса должны быть решены вопросы консолидации накопленных массивов информационных потоков, сосредоточенных в ИСОД МВД России, обеспечен полноценный доступ к подобным информационным ресурсам, а также возможность их комплексного использования.

С целью повышения эффективности аналитического обеспечения подготовки правовых актов управления ОВД необходимо усиление данной деятельности за счет разработки и предоставления на постоянной основе следующих материалов: анализа состояния действующих нормативных правовых актов в сфере деятельности ОВД; обзоров правоприменительной практики с точки зрения качества и действенности нормативных правовых актов; анализа проблемных ситуаций, подлежащих правовому регулированию; обзора зарубежного опыта правового регулирования; изучения финансово-экономического обоснования проектов актов. Необходимо, чтобы при подготовке нормативных правовых актов одновременно представлялась

концепция реализации их положений. Очень важно разработать систему критериев оценки соответствия подзаконных актов закону, установить требования к порядку проведения и содержанию экспертизы (экономической, правовой, юридико-технической и др.).

Совершенствование аналитической деятельности должно исходить из необходимости усиления ответственности за качество и содержание предлагаемого проекта субъектов, инициировавших проект нормативного правового акта и осуществляющих его проверку и согласование. Качество нормативных правовых актов ОВД зависит от соблюдения юридической техники, т.е. системы средств и методов создания правовых актов.

Исследование каждого проекта нормативного правового акта ОВД включает: установление правильности выбора вида акта; проведение антикоррупционной экспертизы акта; проверку правильности оформления проекта акта, соблюдения правил юридической техники и пр. Правовая экспертиза является инструментом обеспечения правовой корректности и преодоления ошибок нормотворчества. Неотъемлемой частью правовой экспертизы является антикоррупционная экспертиза на наличие (отсутствие) коррупционных факторов.

Эффективность правового акта определяет его качество. При этом качество правового акта ОВД определяется следующими критериями: является ли правовой акт целесообразным и полным (решаются ли им актуальные задачи правового регулирования и в нужном ли объеме); можно ли сделать предварительный вывод о конституционности и законности такого правового акта; насколько точно в нем воспринимается и отражается сущность урегулированных административно-правовых отношений; правильно ли такой правовой акт оформлен (применяется комплекс юридико-технических критериев); как взаимодействуют нормы такого правового акта с уже существующими нормами права; насколько способствует изданный правовой акт государственному, общественному и личностному развитию и не предопределяет ли он проявления коррупции.

Полагаем, средствами повышения эффективности (и качества) правовых актов управления являются:

1. Экспертиза проектов правовых актов управления.
2. Общественное обсуждение проектов актов управления на сайте regulation.gov.ru.
3. Оценка регулирующего воздействия.
4. Мониторинг правоприменения.

Еще одним проблемным аспектом является то, что довольно часто работа над проектом того или иного правового акта начинается без надлежащего изучения соответствующих научно обоснованных правовых концепций. Опасность такого подхода заключается в том, что правовой акт будет основываться на личных взглядах и убеждениях лица, которое его издает, а не на оценке потребностей и специфических условий деятельности ОВД.

Стоит обратить внимание в контексте данного исследования и на то, что нередкой является проблема несоответствия правовых норм объективной действительности, то есть существующим реалиям и социально-политическим условиям настоящего или же вообще правовой регламентации определенного круга общественных отношений, входящих в компетенцию ОВД. Именно поэтому одним из существенных направлений развития нормативных правовых основ деятельности ОВД в сфере издания правовых актов, по нашему мнению, является совершенствование юридической техники.

Считаем, что сегодня существует необходимость законодательного закрепления процедур принятия правовых актов управления ОВД в связи с тем, что данные процедуры регламентированы только актами ведомственного нормотворчества, не отвечают потребностям современного демократического и правового государства. Не вызывает никакого сомнения настоятельная необходимость принятия закона, который бы закрепил единое, обязательное для всех субъектов нормотворческой деятельности определение нормативного правового и индивидуального акта и его существенных признаков.

Учитывая это, представляется целесообразным разработать и принять законодательный акт, посредством которого установить четкую, взвешенную, научно обоснованную, эффективную и единую для всей системы органов государственной власти, в том числе ОВД, процедурную модель разработки и принятия правовых актов управления. Указанный акт должен не только закрепить определенные требования, предъявляемые к актам ОВД, обязательные стадии разработки и их принятия, но и как можно подробнее урегулировать все этапы стадий, наполнив их конкретным содержанием.

Решение перечисленных вопросов имеет, безусловно, важное значение для совершенствования правотворческого процесса ОВД в России, однако проблематика правотворчества носит более глубинный характер. Кроме того, следует, с одной стороны, усовершенствовать процедуру разработки и принятия правовых актов управления ОВД, закрепив ее на уровне закона, а с другой – повысить удельный вес законов в регулировании всех процессов, происходящих в сфере государственной власти, и к тому же постепенно, но решительно законодательно ограничивать право органов государственной власти издавать общеобязательные нормативные акты, касающиеся прав и свобод граждан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В диссертации приведено теоретическое обобщение и новое решение научной задачи, связанной с определением сущности, содержания и видов правовых актов управления, которые принимаются ОВД, в результате чего получены следующие результаты.

1. Правовой акт управления ОВД представляет собой основанное на законе одностороннее и формализованное властно-волевое правовое управленческое средство выражения волеизъявления уполномоченных органов и должностных лиц, реализующих компетенцию в сфере внутренних дел, направленное на оформление предписаний нормативного или индивидуального характера, функционально предназначенных для организации управленческих правоотношений и реализации требований законодательных и подзаконных актов, требующих конкретизации и принятия для их исполнения управленческих правовых решений, рассчитанных на однократное или неоднократное их применение и влекущих юридические последствия для их адресатов.

2. Устный правовой акт управления наравне с его письменной формой, отданный специально уполномоченным на то лицом, обладает той же правовой природой и юридической силой, что и письменная форма данного акта, предусматривает наступление таких же юридически значимых последствий для лиц (сотрудников), которым он адресован, и никаким образом не лишает (не ограничивает) их возможностей на обжалование такого акта управления, гарантированных ст. 46 Конституцией РФ.

3. Нормативные правовые акты ОВД являются юридическим средством правового регулирования деятельности ОВД. С помощью данных актов ОВД реализуются задачи, функции и компетенция МВД России.

В настоящее время в ОВД широко практикуется изготовление правовых актов управления в электронном виде.

4. Бурное развитие подзаконного нормотворчества, с одной стороны, позволяет оперативно решать вопросы урегулирования разного рода ситуаций в общественной жизни, а с другой – приводит к многочисленным коллизиям, несогласованности, а порой и противоречиям предписаний подзаконных актов нормам актов высшей юридической силы – в первую очередь, законов.

Это объясняется, по нашему мнению, несколькими факторами:

1) отсутствием законодательного закрепления определений «нормативный правовой акт управления» и «индивидуальный правовой акт управления»;

2) большим количеством правовых актов, но при этом отсутствием базового закона (возможно, в виде федерального закона «О нормативных правовых актах» и др.);

3) отсутствием теоретически обоснованной формы правоприменительного акта;

4) низким качеством большинства правовых актов.

Несогласованность, противоречивость, слишком большая абстрактность формулировок, наличие пробелов, невозможность реализации нормативного правового акта из-за отсутствия соответствующих подзаконных актов и другие недостатки создают предпосылки для нестабильности правового регулирования, несогласованности действий самих представителей публичной власти, снижения в обществе доверия к праву как к эффективному регулятору общественных отношений.

5. Множественность актов ОВД препятствует выбору их надлежащей формы для решения конкретного вопроса. Большое количество типов нормативных правовых актов по одному и тому же предмету регулирования обуславливает низкий уровень универсализации правовых предписаний.

Перечень правовых актов управления, предусмотренный в Правилах подготовки нормативных актов в Центральном аппарате МВД России, не является исчерпывающим. Одним из новых видов таких актов является административный регламент.

6. Административный регламент обладает признаками нормативного правового акта, в пользу чего свидетельствует следующее:

1) государственная регистрация данного документа в Министерстве юстиции РФ;

2) конкретное содержание данного акта: регламент определяет полномочия структурных подразделений, связанные с исполнением государственной функции, т.е. обеспечивает нормативную основу правоприменительной властно-распорядительной деятельности государственных органов.

Сегодня административные регламенты получают все большее распространение при регулировании общественных отношений, складывающихся в сфере деятельности МВД России. Учитывая взятый МВД России курс на повышение качества, доступности государственных услуг, их упрощение и сокращение сроков оказания, исключение коррупционных рисков, разработка и использование административных регламентов является одной из прогрессивных форм и методов управленческой деятельности, способствующих оптимизации деятельности структурных подразделений и должностных лиц ОВД.

Поскольку административный регламент, как обосновано в работе, имеет основные признаки нормативного правового акта, существуют все предпосылки для включения его в систему правовых актов.

Следует также указать административный регламент в числе нормативных правовых актов управления, издаваемых МВД России, в Правилах подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России¹.

7. Следует отметить громоздкость ведомственного нормативного материала ОВД в силу большого числа несистематизированных актов по одному и тому же предмету регулирования и по причине многочисленных изменений, вносимых в акты. Некоторые правовые акты правового управления

¹ См.: Приложение 1.

довольно сложно разграничить по содержанию и предмету регулирования (например, инструкция и правила, устав и положение).

В целях упорядочения и актуализации правовой базы МВД России целесообразно провести учет и анализ всех правовых актов управления ОВД с привлечением научно-исследовательских и учебных заведений системы МВД России, с дальнейшей отменой устаревших актов, внесением в них соответствующих изменений, изданием укрупненных нормативных правовых актов для устранения множественности актов по одному вопросу, принятием новых нормативных правовых актов, устраняющих имеющиеся в законодательстве пробелы.

8. Основными юридическими требованиями к правовым актам управления являются:

- а) законность;
- б) соответствие закону или иному правовому акту высшей юридической силы;
- в) принятие с соблюдением установленной процедуры разработки, принятия, издания и государственной регистрации акта (если это предусмотрено законодательством);
- г) обоснованность принятия;
- д) своевременность принятия;
- е) недопущение нарушений предусмотренных законодательством прав и свобод человека и гражданина, организаций;
- ж) соблюдение установленной формы акта со всеми реквизитами;
- з) при необходимости – прохождение государственной регистрации.

Последовательное воплощение и соблюдение данных требований будет способствовать принятию качественных нормативных правовых актов управления. Несоблюдение данных требований влечет дефектность правовых актов.

К сожалению, перечисленные требования в правовых актах управления ОВД соблюдаются не всегда. Как правило, наиболее нарушаемым требованием из предъявляемых к правовым актам управления является законность.

Данные нарушения допускаются в индивидуальных правовых актах управления ОВД как внутриорганизационного, так и внешневластного действия. Наиболее часто судами признаются незаконными и необоснованными из внутриорганизационных индивидуальных правовых актов управления ОВД – приказы о наложении на сотрудников ОВД дисциплинарных взысканий, решения аттестационных комиссий, из внешневластных – отказы в выдаче вида на жительство, разрешений на временное проживание в России, в выдаче (замене) паспортов.

9. Перечень должностных лиц, наделенных полномочиями на издание нормативных правовых актов, сегодня является слишком широким, что может порождать на практике дублирование и коллизии правовых актов. Поэтому нормотворческими полномочиями должен обладать только Министр внутренних дел России¹.

10. Перечень актов, которые предусмотрены Правилами и издаются в системе МВД России, шире, нежели перечень актов, которые вправе разрабатывать органы исполнительной власти, согласно Правилам, утвержденным постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009. Необходимо законодательно устранить данную коллизию².

11. С учетом важного значения информационного обеспечения сегодня требуется выработка и принятие правового акта, включающего правовое регулирование следующих вопросов: создание единого программного обеспечения; назначение исполнителей, ответственных за улучшение ИСОД; установление конкретных сроков осуществления этих мероприятий; обеспечение эффективного строгого контроля за ходом их выполнения.

¹ См.: Приложение 1.

² См.: Приложение 2.

Следует урегулировать вопросы программно-технического сопряжения информационных систем путем принятия соответствующего правового акта.

12. С целью повышения эффективности аналитического обеспечения подготовки правовых актов управления ОВД необходимо усиление данной деятельности за счет разработки и предоставления на постоянной основе следующих материалов: анализа состояния действующих нормативных правовых актов в сфере деятельности ОВД; обзоров правоприменительной практики с точки зрения качества и действенности нормативных правовых актов; анализа проблемных ситуаций, подлежащих правовому регулированию; обзора зарубежного опыта правового регулирования; изучения финансово-экономического обоснования проектов актов.

Необходимо, чтобы при подготовке нормативных правовых актов одновременно представлялась концепция реализации их положений. Очень важно разработать систему критериев оценки соответствия подзаконных актов закону, установить требования к порядку проведения и содержанию экспертизы (экономической, правовой, юридико-технической и др.).

13. Проблемным аспектом является то, что довольно часто работа над проектом того или иного правового акта начинается без надлежащего изучения соответствующих научно обоснованных правовых концепций. Опасность такого подхода заключается в том, что правовой акт будет основываться на личных взглядах и убеждениях лица, которое его издает, а не на оценке потребностей и специфических условий деятельности ОВД.

14. Считаем, сегодня существует необходимость законодательного закрепления процедур принятия правовых актов управления ОВД в связи с тем, что данные процедуры, нормированные ведомственными нормативными правовыми актами, не отвечают потребностям современного демократического и правового государства. Не вызывает никакого сомнения настоятельная необходимость принятия закона, который бы закрепил единое, обязательное для всех субъектов нормотворческой деятельности определение нормативного правового и индивидуального акта управления и его существенных признаков.

Учитывая это, представляется целесообразным разработать и принять законодательный акт, посредством которого установить четкую, взвешенную, научно обоснованную, эффективную и единую для всей системы органов государственной власти, в том числе ОВД, процедурную модель разработки и принятия правовых актов управления. Указанный акт должен не только закрепить определенные требования, предъявляемые к актам ОВД, обязательные стадии разработки и их принятия, но и как можно подробнее урегулировать все этапы стадий, наполнив их конкретным содержанием.

15. Следует, с одной стороны, усовершенствовать процедуру разработки и принятия правовых актов управления ОВД, закрепив ее на уровне закона, с другой – повысить удельный вес законов в регулировании всех процессов, происходящих в сфере государственной власти, и к тому же постепенно, но решительно законодательно ограничивать право органов государственной власти издавать общеобязательные нормативные акты, касающиеся прав и свобод личности.

Данные меры, полагаем, позволят повысить эффективность деятельности ОВД по принятию правовых актов управления.

Перспективы дальнейшего развития темы проблематики правового регулирования правовых актов управления, как нам представляется, связаны с рядом следующих основных направлений:

- требуется определить место правовых актов в системе механизма управленческого воздействия в сфере внутренних дел в условиях развития административно-правового механизма, новой структуры управления в современном обществе, особенно в условиях цифровизации всех сфер жизни и процессов;

- отдельного вопроса заслуживает также систематизация правовых актов МВД России на уровне законодательного регулирования и выявление типологических и функциональных критериев и стандартов подразделения правовых актов как юридических средств, используемых в сфере административного управления;

– требует дальнейшего исследования вопрос разработки критериев и функциональных маркеров эффективности применения и использования положений принимаемых актов МВД России, их социального эффекта и уровня согласованности с иными законодательными актами и между собой внутри системы МВД России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с учетом поправок, внесенных Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. : ратифицирована Россией 30 марта 1998 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Резолюция Комитета министров Совета Европы (77) 31 «О защите лиц в отношении действий органов административной власти»: принята 28 сентября 1977 г. на 275-ом заседании представителей министров. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении в некоторые законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон

от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О парламентском контроле: федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Об электронной подписи : федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. 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. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. 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. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Вопросы организации работы сервиса обеспечения деятельности правовых подразделений системы МВД России : приказ МВД России от 23 декабря 2016 г. № 888. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Вопросы организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 26 сентября 2018 г. № 623. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России : приказ МВД России от 5 января 2007 г. № 6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России : приказ МВД России

от 16 июня 2011 г. № 678. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Об утверждении Положения об Организационно-аналитическом департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 27 июня 2011 г. № 727. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

28. Об утверждении Устава федерального казенного учреждения «Центральное окружное управление материально-технического снабжения Министерства внутренних дел Российской Федерации» : приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 382. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. Об утверждении Правил внутреннего служебного распорядка центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 23 августа 2012 г. № 800. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. Об утверждении Инструкции по организационно-штатной работе в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1155. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

31. Об утверждении Инструкции по организации исполнения робототехнических комплексов и беспилотных воздушных судов в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 26 декабря 2024 г. № 955. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

32. Об утверждении Временной инструкции по формированию, ведению и использованию подсистемы «Дистанционное мошенничество ПТК «ИБД-Ф» :

приказ МВД России от 29 декабря 2020 г. № 925. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

33. Об утверждении Положения об Управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Омской области : приказ МВД России от 1 августа 2017 г. № 577. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

34. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации : приказ МВД России от 27 ноября 2017 г. № 891. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

35. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации : приказ МВД России от 28 сентября 2018 г. № 640. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

36. Об утверждении положения о взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Министерства внутренних дел Российской Федерации, их территориальных органов : приказ Минюста России № 216, МВД России № 689 от 18 октября 2018 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

37. Об утверждении Основных направлений деятельности штаба территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России 26 октября 2018 г. № 707. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

38. Об утверждении Правил подготовки правовых актов в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской

Федерации : приказ МВД России от 26 декабря 2018 г. № 880. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

39. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств : приказ МВД России от 21 декабря 2019 г. № 950. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

40. Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 26 июня 2020 г. № 460. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

41. Об утверждении Правил подготовки документации по организации дорожного движения : приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 30 июля 2020 г. № 274. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

42. Об утверждении Порядка присвоения, подтверждения квалификационного звания, снижения в квалификационном звании, лишения квалификационного звания и ведения учета сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, имеющих квалификационные звания : приказ МВД России от 14 сентября 2020 г. № 640. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

43. Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 1 октября 2020 г. № 683. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

44. Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 14 ноября 2022 г. № 855. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

45. Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской

Федерации о безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 2 мая 2023 г. № 264. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

46. Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 2 сентября 2024 г. № 515. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

47. ГОСТ Р 7.0.97-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов : приказ Росстандарта от 8 декабря 2016 г. № 2004-ст. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

48. Об утверждении национального стандарта Российской Федерации: приказ Росстандарта от 8 декабря 2016 г. № 2004-ст. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

49. Об утверждении Порядка осуществления временных ограничений или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам федерального значения и частным автомобильным дорогам : приказ Минтранса России от 12 августа 2011 г. № 211. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

50. О наложении дисциплинарного взыскания : приказ ФКУ «ЦХиСО УМВД России по Омской области» от 29 апреля 2022 г. № 367 л/с. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист-Регион».

51. О мерах по укреплению служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел России : директива МВД России от 27 февраля 2015 г. № 1. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

52. О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в 2016 году : директива МВД России от 17 ноября 2015 г. № 3. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

53. О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в 2017 году : директива МВД России от 3 ноября 2016 г. № 1. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

54. О мерах по обеспечению полноты учета и регистрации преступлений : распоряжение МВД России от 10 августа 2001 г. № 1/14559. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

55. О мерах по реализации требований антикоррупционного законодательства Российской Федерации : распоряжение МВД России от 13 февраля 2015 г. № 1/962. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

56. Об утверждении Методики изучения и оценки деятельности территориальных органов МВД России по отдельным направлениям, отнесенным к компетенции ФКУ «ГИАЦ МВД России» : распоряжение МВД России от 13 апреля 2018 г. № 1/4045. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

57. Об утверждении Руководства по оценке деятельности территориальных органов МВД России в ходе инспекторских и целевых проверок по линии УОД МВД России : распоряжение МВД России от 30 августа 2018 г. № 1/10035. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

58. Об утверждении Методики оценки в ходе инспекторских и целевых проверок направлений деятельности подразделений Госавтоинспекций территориальных органов МВД России на региональном уровне : распоряжение МВД России от 31 августа 2018 г. № 1/10064. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

59. Об утверждении Методики изучения и оценки организации работы в сфере миграции при инспектировании (целевой проверке) деятельности территориального органа МВД России на региональном уровне : распоряжение МВД России от 31 августа 2018 г. № 1/10094. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

60. Об утверждении Методики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России : распоряжение МВД

России от 28 августа 2019 г. № 1/9711. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

61. Об исключении бумажного документооборота : указание МВД России от 31 марта 2020 г. № 1/3639. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

62. Обзор нарушений и недостатков, выявленных при подготовке проектов нормативных правовых актов, допущенных подразделениями и организациями системы МВД России в 2018 году от 15 марта 2019 г. № 1/2596. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

63. Основные направления дальнейшего развития единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России на период с 2020 по 2024 год, утвержденные Министром внутренних дел Российской Федерации от 21 января 2020 г. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

64. О проблемах документационного обеспечения управления в системе МВД России : докладная записка ОАД МВД России от 15 ноября 2017 г. № 5/5-2680. – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

65. Перечень поручений Заместителя председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Чернышенко по итогам совещания с заместителями руководителей федеральных органов исполнительной власти, ответственными за цифровую трансформацию от 26 марта 2020 г. № ДЧ-П10-2476. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

66. Закон ФРГ о порядке производства дел в административных органах (Закона об административном производстве) от 25 мая 1976 г. – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30021426&pos=5;-106#pos=5;-106&sel_link=1000399614.

***Нормативные правовые акты и иные официальные документы,
утратившие силу***

67. О мероприятиях по созданию единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности органов внутренних дел : приказ МВД России от 30 июня 2011 г. № 891 (утратил силу). – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

68. Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 (утратил силу). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

69. Об утверждении Временного наставления по службе штабов органов внутренних дел: приказ МВД России от 12 февраля 1997 г. № 86 (утратил силу). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

70. Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 (утратил силу). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

71. Об утверждении Правил государственной регистрации автомототранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, образца бланка свидетельства о регистрации транспортного средства и признании утратившими силу нормативных правовых актов МВД России и отдельных положений нормативных правовых актов МВД России : приказ МВД России от 26 июня 2018 г. № 399 (утратил силу). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

72. Об организационном комитете по совершенствованию подготовки населения в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и охраны общественного порядка с использованием современных технических средств массовой информации в местах массового пребывания людей : приказ МЧС России, МВД России и ФСБ России от 29 августа 2016 г. № 462/495/520 (утратил силу). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

73. Устав патрульно-постовой службы полиции. Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции : приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 (утратил силу). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

74. Об изучении и оценке деятельности штабных подразделений и инспекций территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровне : распоряжение МВД России от 24 апреля 2012 г. № 1/3236 (утратило силу). – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

75. Об утверждении Методики изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России : распоряжение МВД России от 3 марта 2017 г. № 1/2501 (утратило силу). – Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС «Юрист».

Официальные документы судебной практики и статистики

76. Апелляционное постановление Московского городского суда от 3 февраля 2020 г. по делу № 10-2211/2020 – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

77. Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 20 февраля 2020 г. по делу № 88а-5741/2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

78. Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 6 мая 2020 г. № 88А-8019/2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

79. Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 14 мая 2020 г. № 88А-11260/2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

80. О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

81. Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 21 января 2020 г. по делу № 88-1881/2019. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

82. Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 23 июня 2020 г. по делу № 88-2262/2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

83. Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 16 июня 2020 г. по делу № 88-9409/2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

84. Определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 18 июня 2020 г. по делу № 88-3226/2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

85. Постановление Фрунзенского районного суда (г. Санкт-Петербург) от 13 июня 2017 г. № 5-415/2017. – URI: <https://sudact.ru>.

86. Решение Санкт-Петербургского городского суда (г. Санкт-Петербург) от 16 июня 2017 г. № 12-839/2017. – URI: <https://sankt-peterburgsky--spb.sudrf.ru>.

87. Решение Псковского городского суда (Псковская область) № 2-3715/2020 2-3715/2020~М-3697/2020 М-3697/2020 от 24 ноября 2020 г. по делу № 2-3715/2020. – URI: <https://sudact.ru>.

88. Форма статистической отчетности «Отчет о состоянии правовой работы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации – Форма «Право»: приказ МВД России от 16 мая 2016 г. № 250. Доступ из Сервиса ведомственной правовой статистики Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России.

Научная и учебная литература

89. Абдурахманов, А.А. Правовые акты управления в механизме административно-правового регулирования общественных отношений: монография / А.А. Абдурахманов. – Москва : ВНИИ МВД России, 2005. – 99 с.

90. Авдонин, В.С. Правоохранительные органы : учебное пособие / В.С. Авдонин, Е.А. Карпов, А.Б. Наumenко. – Москва : Новый юрист, 1997. – 108 с.

91. Административное право и административная деятельность в органах внутренних дел : учебник / Г.А. Туманов, Л.М. Розин, П.М. Самохин и др.; под ред. Л.Л. Попова. – Москва : Академия управления МВД СССР, 1990. – 222 с.

92. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – Москва : Юристъ, 2005. – 553 с.

93. Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова. – Москва : Юристъ, 2002. – 697 с.

94. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – Москва : Юристъ, 1999. – 320 с.

95. Алексеев, С.С. Общая теория права : Курс в 2-х т. / С.С. Алексеев. – Т. 2. – Москва : Юридическая литература, 1982. – 359 с.

96. Арзамасов, Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации : монография / Ю.Г. Арзамасов. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2003. – 144 с.

97. Арзамасов, Ю.Г. Нормотворческая деятельность МВД России в механизме реализации прав человека и гражданина / Ю.Г. Арзамасов. – Москва : Академия управления МВД России, 2000. – 137 с.
98. Атаманчук, Г.В. Государственное управление : проблемы методологии правового исследования / Г.В. Атаманчук. – Москва : Юридическая литература, 1975. – 238 с.
99. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления : учебник / Г.В. Атаманчук. – Москва : Омега-Л, 2010. – 525 с.
100. Афанасьев, В.Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования / В.Г. Афанасьев. – Москва : Политиздат, 1973. – 391 с.
101. Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – Москва : Норма ; Инфра-М, 2000. – 623 с.
102. Бахрах, Д.Н. Формы и методы деятельности государственной администрации : учебное пособие / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов. – Екатеринбург : [б. и.], 1999. – 176 с.
103. Бахрах, Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 2-е изд., измен. и доп. – Москва : НОРМА, 2006. – 799 с.
104. Безденежных, В.М. Административные акты и документы милиции : учебное пособие / В.М. Безденежных. – Москва : [б. и.], 1971. – 54 с.
105. Васильев, А.С. Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие / А.С. Васильев. – Харьков : Одиссей, 2001. – 287 с.
106. Васильев, Р.Ф. Акты управления: значение, проблема исследований, понятие / Р.Ф. Васильев. – Москва : МГУ, 1987. – 140 с.
107. Васильев, Р.Ф. Правовые акты органов управления : учебное пособие / Р.Ф. Васильев. – Москва : МГУ, 1970. – 108 с.
108. Ведель, Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель; пер. с фр. – Москва : Прогресс, 1973. – 511 с.
109. Власов, В.А. Советское административное право : учебник / В.А. Власов, С.С. Студеникин. – Москва : Госюриздат, 1959. – 535 с.

110. Габричидзе, Б.Н. Российское административное право : учебник для вузов / Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеев. – Москва : Норма ; Инфра-М, 1998. – 607 с.
111. Гаврилов, О.А. Научные основы советского правотворчества / О.А. Гаврилов, Н.П. Колдаева, А.С. Пиголкин, С.Б. Поленина, Р.О. Халфина. – Москва : Наука, 1981. – 317 с.
112. Герт, Г.П. Система информации и информационное обеспечение управления в органах внутренних дел: лекция / Г.П. Герт, Р.В. Звягинцев. – Москва : Московский юридический институт МВД России, 1999. – 25 с.
113. Горшенев, В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – Москва : Юридическая литература, 1972. – 258 с.
114. Демин, А.А. Административное право Российской Федерации. Курс лекций : учебное пособие / А.А. Демин. – Москва : Зерцало-М, 2002. – 379 с.
115. Дмитриев, Ю.А. Административное право : учебник / Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров. – Москва : Эксмо, 2005. – 1007 с.
116. Евтихийев, А.Ф. Законная сила актов администрации / А.Ф. Евтихеев. – Люблин : Губ. тип., 1911. – 289 с.
117. Елистратов, А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва : Издание Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. – 294 с.
118. Захватов, И.Ю. Правовые и организационные основы управленческой деятельности в органах внутренних дел : учебное пособие / И.Ю. Захватов, С.А. Потапова, А.Д. Ульянов. – Москва : Академия управления МВД России, 2019. – 56 с.
119. Зубов, И.Н. Организация информационно-аналитической работы в органах внутренних дел : методическое пособие / И.Н. Зубов, В.Ю. Попков, А.П. Титов, В.Н. Тищенко. – Москва : МЦ при ГУК МВД России, 1998. – 48 с.

120. Информационно-аналитическое обеспечение оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел : курс лекций / под общ. ред. А.М. Кононова и Р.А. Софьиной. – Москва : ДГСК МВД России, 2011. – 298 с.
121. Кашанина, Т.Б. Юридическая техника / Т.Б. Кашанина. – Москва : Эксмо, 2008. – 510 с.
122. Керимов, Д.А. Законодательная деятельность советского государства / Д.А. Керимов. – Москва : Госюриздат, 1955. – 135 с.
123. Книпер, Р. Законодательная техника (на примере Азербайджана) / Р. Книпер, Б. Назарян // Очерки к проблеме законодательной техники. – Эшборн, 1999. – URL: <https://ru.z-library.sk/book/3088827/57773f/Очерки-к-проблеме-законодательной-техники.html?dsourсe=recommend/>
124. Козлов, Ю.М. Административное право Российской Федерации / Ю.М. Козлов. – Москва : ТЕИС, 1994. – 279 с.
125. Колесников, Ю.Ю. Анализ+прогноз=профилактика преступности / Ю.Ю. Колесников, Е.С. Логвиненко. – Павлодар: ЭКО, 2008. – 76 с.
126. Кондрашов, Б.П. Российский закон о милиции / Б.П. Кондрашов, Ю.П. Соловей, В.В. Черников. – Москва: Вердикт, 1992. – 176 с.
127. Кононов, П.И. Основные категории административного права и процесса : монография / П.И. Кононов. – Москва : Юрлитинформ, 2013. – 416 с.
128. Коренев, А.П. Административное право России : учебник : в 3 ч. – Ч. 1 / А.П. Коренев. – 3 изд., с изм. и доп. – Москва : Щит-М, 2000. – 306 с.
129. Коренев, А.П. Административное право России : учебник : в 3 ч. – Ч. 2 / А.П. Коренев. – Москва : Московский юридический институт МВД России, 1997.
130. Куртяк, И.Б. Нормотворческая деятельность МВД России / И.Б. Куртяк. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 125 с.
131. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – Москва : Юридическая литература, 1972. – 280 с.
132. Лазарев, В.В. Эффективность правоприменительных актов / В.В. Лазарев. – Казань: Издательство Казанского университета, 1975. – 207 с.

133. Лейст, О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву / О.Э. Лейст. – Москва : МГУ, 1981. – 239 с.
134. Манохин, В.М. Российское административное право : учебник / В.М. Манохин, Ю.С. Алушкин, З.А. Багишаев. – Москва : Юрист, 1996. – 472 с.
135. Масленников, М.Я. Административное право : учебное пособие / М.Я. Масленников. – Тверь : Тверской государственный университет, 2001. – 189 с.
136. Мигачев, Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2024. – 484 с.
137. Милкова, Д. Юридические акты в социалистическом праве: понятие и система / Д. Милкова. – София : Наука и искусство, 1984. – 120 с.
138. Мицкевич, А.В. Акты высших органов советского государства / А.В. Мицкевич. – Москва : Юридическая литература, 1967. – 175 с.
139. Николаева, М.Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР / М.Н. Николаева. – Москва : Юридическая литература, 1975. – 143 с.
140. Общая теория права и государства : курс лекций / Г.В. Назаренко. – Орел : [б. и.], 1995. – 125 с.
141. Общее административное право : учебник : в 2 ч. – Ч. 2 : Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю. Н. Старилова. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж : Воронежский государственный университет, 2017. – 820 с.
142. Правовые акты : учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – Москва : Юринформцентр, 1999. – 380 с.
143. Придворов, Н.А. Модернизация юридических форм государственной деятельности : монография / Н.А. Придворов, В.В. Трофимов, Е.Е. Тонков. – Москва : Юрлитинформ, 2011. – 254 с.
144. Придворов, Н.А. Правообразование и правообразующие факторы в праве : монография / Н.А. Придворов, В.В. Трофимов. – Москва : Норма ; ИНФРА-М, 2012. – 399 с.

145. Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения : учебное пособие / Е.А. Бурмистрова, И.И. Головкин, Г.В. Дытченко и др.; под ред. О.Н. Коршуновой. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юстиция, 2019. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

146. Рахлин, З.М. Акты советского государственного управления: учебное пособие по курсу «Советское право» / З.М. Рахлин. – Москва : [б. и.], 1960. – 32 с.

147. Рихтер, И. Судебная практика по административному праву : учебное пособие / И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт ; пер. с нем. – Москва : Юристъ, 2000. – 604 с.

148. Розин, Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел : учебное пособие / Л.М. Розин. – Москва : Академия МВД СССР, 1975. – 138 с.

149. Россинский, Б.В. Административное право : учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – Москва : Норма, 2009. – 927 с.

150. Салманова, О.Ю. Правовые акции в управленческой деятельности Национальной полиции Украины : монография / О.Ю. Салманова. – Харьков : Панов, 2016. – 460 с.

151. Сборник законов об административных процедурах. – Москва : Инфотропик Медиа, 2016. – 444 с.

152. Советское административное право : учебное пособие / под ред. А.Е. Лунова. – Москва : [б. и.], 1960. – 478 с.

153. Стариков, Ю.Н. Административное право. – Ч. 2. Кн. 1 : Органы управления. Государственная служба / Ю.Н. Стариков. – Воронеж : Воронежский государственный университет, 2001. – 621 с.

154. Стариков, Ю.Н. Административное право. – Ч. 2. Кн. 2 : Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция / Ю.Н. Стариков. – Воронеж : Воронежский государственный университет, 2001. – 430 с.

155. Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. – Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю.Н. Старилов. – Москва : Норма, 2002. – 600 с.
156. Студеникин, С.С. Административное право / С.С. Студеникин. – Москва : Государственное издательство юридической литературы, 1949. – 308 с.
157. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности : учебник / В.З. Весёлый, Г.М. Воскресенский, В.Е. Караханов [и др.]; под ред. В.Д. Малкова. – Москва : Академия МВД СССР, 1990. – 323 с.
158. Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – Москва : Тихомиров, 2001. – 696 с.
159. Тихомиров, Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – Москва : Юринформцентр: Тихомиров, 1998. – 798 с.
160. Тихомиров, Ю.А. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – Москва : Юридический колледж МГУ, 1995. – 158 с.
161. Толстик, В.А. Иерархия источников российского права : монография / В.А. Толстик. – Н. Новгород : Интелсервис, 2002. – 216 с.
162. Черников, В.В. Организация нормотворческой деятельности в системе МВД России / В.В. Черников, О.А. Степанов, А.Г. Авдейко. – Москва : МВД России, 2006. – 127 с.
163. Эффективность правовых норм / [В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин]. – Москва : Юридическая литература, 1980. – 280 с.
164. Юсупов, В.А. Право и советское государственное управление (административно-правовой аспект проблемы) / В.А. Юсупов. – Казань : Казанский государственный университет, 1976. – 263 с.
165. Mayer, O. Deutsches Verwaltungsrecht / O. Mayer. – Leipzig, 1895. – 500 p.

Научные статьи и публикации

166. Авдейко, А.Г. Отдельные проблемы административных процедур, используемых в правоохранительной деятельности органов внутренних дел / А.Г. Авдейко, А.М. Кононов // Административное право и процесс. – 2018. – № 8. – С. 11–18.

167. Алексеева, Л.А. Правотворческая деятельность органов внутренних дел / Л.А. Алексеева, С.А. Майорова // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. Серия Право. – 2020. – № 4. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravotvorcheskaya-deyatelnost-organov-vnutrennih-del>.

168. Аникин, В.Н. Направления совершенствования правового регулирования управленческой деятельности в органах внутренних дел / В.Н. Аникин // Труды Академии управления МВД России. – 2021. – № 2. – С. 57–66.

169. Арзамасов, Ю.Г. Административные регламенты как вид актов государственного управления // Ю.Г. Арзамасов, В.А. Назайкинская. – Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2021. – Т. 25, № 4. – С. 768–790.

170. Арнаутова, А.А. Средства повышения эффективности нормативных правовых актов / А.А. Арнаутова // Вестник юридической науки. – 2018. – № 4. – С. 188–193.

171. Борисов, А.С. К вопросу о правообразовании: определение содержания и границ понятий / А.С. Борисов, Д.А. Агаркова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – № 1. – С. 87–94.

172. Баринов, В.А. Особенности подготовки нормативных правовых актов в эпоху цифровизации / В.А. Баринов // XVI итоговая студенческая научная конференция : сборник статей : в 3 т. – Т. 1. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), 2024. – С. 205–209.

173. Васильев, Р.Ф. О понятии правового акта / Р.Ф. Васильев // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». – 1998. – № 5 – С. 3–25.

174. Волков, К.С. Проблемы информационно-аналитического обеспечения в ведомственном нормотворчестве органов внутренних дел и возможные пути их решения / К.С. Волков // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2021. – № 3. – С. 233–237.

175. Волков, К.С. О критериях оценивания актов управления органов внутренних дел на региональном уровне / К.С. Волков // Административное право и процесс. – 2021. – № 11 – С. 55–58.

176. Волков, К.С. К дискуссии об устных и конклюдентных формах административно-правовых актов / К.С. Волков // Научный портал МВД России. – 2023. – № 1. – С. 31–37.

177. Волков, К.С. Сущностные характеристики понятия «правовой акт управления органов внутренних дел» / К.С. Волков // Административное право и процесс. – 2023. – № 9. – С. 65–68.

178. Волков, К.С. Продолжение дискуссии об устных и конклюдентных формах административно-правовых актов / К.С. Волков // Научный портал МВД России. – 2024. – № 4. – С. 108–113.

179. Волков, К.С. Проблемы оценки эффективности правовых актов управления, изданных органами внутренних дел, как фактор, влияющий на конечные результаты оперативно-служебной деятельности / К.С. Волков // Актуальные проблемы полицейского права : материалы международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня образования Омской академии МВД России. – Омск : Омская академия МВД России, 2020. – С. 134–138.

180. Волков, К.С. Значение информационно-аналитической работы в нормотворческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации / К.С. Волков // Преемственность и новации в юридической науке : материалы всероссийской научной конференции адъюнктов, аспирантов и соискателей. – Омск : Омская академия МВД России, 2021. – Вып. 17. – С. 14–15.

181. Волков, К.С. Устные приказы, распоряжения руководителя (начальника) как административно-правовые акты / К.С. Волков // Актуальные

проблемы полицейского права: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию вступления в силу Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». – Омск : Омская академия МВД России, 2021. – С. 77–79.

182. Волков, К.С. Актуальные вопросы информационно-аналитического обеспечения в нормотворческой деятельности органов внутренних дел / К.С. Волков // Административно правовое регулирование деятельности: теория и практика : материалы международной научно-практической конференции. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2021. – С. 71–75.

183. Волков, К.С. Является ли дорожный знак конклюдентным актом управления? / К.С. Волков // Актуальные проблемы полицейского права : материалы международной научно-практической конференции. – Омск : Омская академия МВД России, 2022. – С. 14–17.

184. Воронов, А.М. Обращение к дискуссии об устных и конклюдентных формах административно-правовых актов / А.М. Воронов // Научный портал МВД России. – 2023. – № 4. – С. 124–127.

185. Гайворонская, Я.В. Проблемы теории правовых актов // Я.В. Гайворонская. – Правоведение. – 2008. – № 4. – С. 218–230.

186. Голунский, С.А. К вопросу о понятии правовой нормы в социальном праве / С.А. Голунский // Советское государство и право. – 1961. – № 4. – С. 25.

187. Гостев, А.А. О некоторых вопросах организации информационно-аналитической работы в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации / А.А. Гостев // Профессионал. – 2019. – № 4. – С. 2–6.

188. Глазкова, М.Е. Оценка эффективности действия нормативных правовых актов: современные подходы / М.Е. Глазкова, С.Б. Нанба // Журнал российского права. – 2011. – № 9. – С. 73–80.

189. Григорьев, А.С. Некоторые проблемы эффективности индивидуального правового регулирования (теоретико-правовой аспект) / А.С. Григорьев // Вестник Тюменского государственного университета. – 2014. – № 3. – С. 78–86.

190. Гулягин, А.Ю. Некоторые аспекты развития правотворчества в современной России / А.Ю. Гулягин // Правовая политика и правовая жизнь. – 2014. – № 1. – С. 6–18.
191. Дроздова, А.М. Процесс правообразования: правотворчество, законотворчество, нормотворчество / А.М. Дроздова // Юридическая мысль. – 2015. – № 4. – С. 25–30.
192. Давыдов, К.В. Административные акты и административные процедуры: соотношение и взаимодействие / К.В. Давыдов // Административное право и процесс. – 2020. – № 2. – С. 43–47.
193. Дeppe, Й. Реформа административного права в странах СНГ / Й. Дeppe // Юрист. – 2005. – № 1. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
194. Иванцов, С.В. Планирование деятельности органов внутренних дел в системе правового регулирования предупреждения преступности / С.В. Иванцов // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 7. – С. 147–152.
195. Иванец, Г.И. Правообразование (понятие, природа объективного и субъективного) / Г.И. Иванец // Право и политика. – 2013. – № 8. – С. 4–7.
196. Княжев, В.Б. О некоторых особенностях правового регулирования деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в особых условиях / В.Б. Княжев, А.Ф. Майдыков // Труды Академии управления МВД России. – 2018. – № 3. – С. 91–96.
197. Кордик, Д.Н. Понятие и содержание нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти: теоретические и правовые аспекты / Д.Н. Кордик // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2015. – № 5. – С. 82–94.
198. Кабытов, П.П. Административные решения: понятие, виды, формы / П.П. Кабытов // Журнал российского права. – 2019. – № 12. – С. 129–139.
199. Казимирчук, В.П. Социальный механизм действия права / В.П. Казимирчук // Советское государство и право. – 1970. – № 10. – С. 37–44.

200. Канунникова, Н.Г. Теоретические аспекты административно-правовых актов управления / Н.Г. Канунникова // Национальная ассоциация ученых. Серия Юридические науки. Право. – 2015. – Вып. 10. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-aspekty-administrativno-pravovyh-aktov-upravleniya>.

201. Корабельникова, Ю.Л. Роль ведомственного нормотворчества в государственном правотворчестве / Ю.Л. Корабельникова, Ю.В. Янин // Академическая мысль. – 2019. – № 1. – С. 55–58.

202. Крамской, И.С. К вопросу о дефинитивном ряде понятия «нормативно-правовой акт» / И.С. Крамской, В.А. Лысенко, Н.А. Рязанова // Вестник экономики, права и социологии. – 2015. – № 4. – С. 199–203.

203. Кулик, О.В. Принципы легализации правовой практики / О.В. Кулик // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – № 3. – С. 74–78.

204. Лапаев, П.В. Возможности оптимизации нормотворчества в органах внутренних дел на основе тезаурусного подхода / П.В. Лапаев, Б.А. Торопов // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 1. – С. 45–48.

205. Лапина, М.А. Ведомственное нормотворчество МВД России: анализ состояния и перспективы развития / М.А. Лапина, И.С. Долгих // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 233–239.

206. Ломакина, В.Ф. Правовая природа актов государственного управления / В.Ф. Ломакина // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2015. – № 4. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-priroda-aktov-gosudarstvennogo-upravleniya>.

207. Ломакина, В.Ф. Административные регламенты органов исполнительной власти: правовые основы их разработки и внедрения / В.Ф. Ломакина // Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и административного процесса : сборник научных статей. – Москва : Российский государственный университет правосудия, 2017. – С. 85–92.

208. Луговик, В.Ф. О требованиях, предъявляемых к внутренним управленческим решениям органов внутренних дел / В.Ф. Луговик, К.С. Волков // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2023. – № 3. – С. 100–104.

209. Мамонтов, А.Г. Независимость и законность современного суда: миф и реальность / А.Г. Мамонтов // История государства и права. – 2012. – № 11. – С. 39–42.

210. Максимов, А.А. Значение и роль правотворчества и правоприменения в системе органов внутренних дел / А.А. Максимова // Российская юстиция. – 2018. – № 5. – С. 51–54.

211. Миниахметов, Р.Г. Правотворческая и правоприменительная деятельность в Российской Федерации: вопросы теории практики / Р.Г. Миниахметов // Право и политика. – 2015. – № 8. – С. 140–144.

212. Нарутто, С.В. К вопросу о правовой определенности законодательства / С.В. Нарутто // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 11. – С. 9–19.

213. Новичкова, Е.Е. Аналитическая работа в органах внутренних дел и пути ее совершенствования / Е.Е. Новичкова, В.Г. Сорока // Правопорядок: история, теория, практика. – 2019. – № 2. – С. 11–15.

214. Ноздрачев, А.Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика / А.Ф. Ноздрачев // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. – Москва : Статут, 2011. – С. 135.

215. Павлишин, О.В. Основні напрямки вдосконалення застосування норм права в Україні / О.В. Павлишин // Часопис Київського університету права. – 2004. – № 4. – С. 32–36.

216. Пашков, А.С. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления / А.С. Пашков, Д.М. Чечот // Советское государство и право. – 1965. – № 8. – С. 3–11.

217. Соколова, Н.Г. Трансформация правил законодательной техники в антикоррупционную экспертизу / Н.Г. Соколова // Право и современные государства. – 2015. – № 2. – С. 78–87.

218. Соколова, Ю.А. Об иерархии в системе нормативных актов органов исполнительной власти / Ю.А. Соколова // Вопросы экономики и права : сборник статей аспирантов и соискателей. – Ростов-на-Дону : Ростовский государственный экономический университет, 2003. – С. 117–120.

219. Старилов, Ю.Н. Правовые акты управления: понятие, значение и функции / Ю.Н. Старилов // Вестник ВГУ. Серия 1. Гуманитарные науки. – 2000. – № 1. – С. 129–152.

220. Сухова И.Н. Правовое регулирование подготовки региональных нормативных правовых актов (на примере Республики Карелия) / В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения). Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 2025. – С. 720–729.

221. Тихомиров, Ю.А. Закон о нормативных правовых актах – актуальная повестка дня / Ю.А. Тихомиров, Т.Н. Рахманина, А.Г. Хабибулин // Журнал российского права. – 2006. – № 5. – С. 88–93.

222. Тонков, Е.Е. Нормотворческая деятельность органов внутренних дел: понятие и сущность / Е.Е. Тонков, К.Е. Павлова // Научные ведомости. Серия Философия, социология, право. – 2016. – Вып. 30. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/normotvorcheskaya-deyatelnost-organov-vnutrennih-del-ponyatie-i-suschnost>.

223. Черников, В.В. Нормотворческая функция МВД России / В.В. Черников // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2016. – № 5. – С. 154–159.

224. Уманская, В.П. Понятие юридического эффекта правового акта / В.П. Уманская // Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. – Воронеж : Воронежский государственный университет, 2013. – Вып. 8. – С. 152–155.

225. Урумов, А.В. Юридическая природа нормативных правовых актов органов внутренних дел России / А.В. Урумов // Современное российское общество: актуальные проблемы борьбы с преступностью : сборник статей : в 3 т. – Т. 2. – Нальчик : Эль-Фа, 2007. – С. 426–434.

226. Федотов, А.В. Повышение качества информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел / А.В. Федотов // Академическая мысль. – 2019. – № 2. – С. 62–64.

227. Халфина, Р.О. Право и управление экономикой / Р.О. Халфина // Советское государство и право. – 1986. – № 2. – С. 12–20.

228. Храмцова, Н.Г. Принципы правотворчества в правовом дискурсе / Н.Г. Храмцова // Пробелы в российском законодательстве. – 2016. – № 2. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsiipy-pravotvorchestva-v-pravovom-diskurse>.

229. Хазанов, С.Д. О совершенствовании механизма административно-правового регулирования / С.Д. Хазанов // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития : материалы научной конференции. – Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2002. – С. 178–188.

230. Черников В.В. Актуальные вопросы качества полицейского законодательства России // Административное право и процесс. 2021. – № 7. – С. 16–27.

231. Шабанов, А.Ф. Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства / А.Ф. Шабанов // Советское государство и право. – 1960. – № 7. – С. 139–151.

232. Юртаева, Е.А. Закон о нормативно-правовых актах и практика российского правотворчества / Е.А. Юртаева // Журнал российского права. – 2014. – № 5. – С. 12–22.

Диссертации и авторефераты

233. Арзамасов, Ю.Г. Обеспечение прав человека и гражданина в нормотворческой деятельности органов внутренних дел : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Арзамасов Юрий Геннадьевич. – Москва, 1998. – 22 с.

234. Арзамасов, Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Арзамасов Юрий Геннадьевич. – Москва, 2004. – 364 с.

235. Алексашин, А.С. Административно-правовая регламентация в деятельности федеральных органов государственной власти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Алексашин Андрей Сергеевич. – Москва, 2011. – 200 с.

236. Анискевич, М.Н. Юрисдикционные акты органов государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Анискевич Максим Николаевич. – Москва, 1989. – 196 с.

237. Барабашев, А.Г. Демократические начала принятия актов органов государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Барабашев Александр Георгиевич. – Москва, 1992. – 186 с.

238. Боровикова, Ю.П. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Боровикова Юлия Павловна. – Москва, 2004. – 195 с.

239. Васильев, Р.Ф. Акты управления : Понятие и юридические свойства : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Васильев Руслан Федорович. – Москва, 1980. – 420 с.

240. Волков, М.М. Акты советского государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.00 / Волков Михаил Михайлович. – Ленинград, 1953. – 286 с.

241. Воронина, Т.Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел :

дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Воронина Татьяна Николаевна. – Москва, 2001. – 212 с.

242. Глебова, Н.А. Влияние правоприменительной практики на нормотворческий процесс: на примере деятельности уголовно-исполнительной системы России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Глебова Наталья Александровна. – Рязань, 2011. – 182 с.

243. Долотова, Д.В. Техника и технология правовых актов: на примере правовых актов, издаваемых в уголовно-исполнительной системе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Долотова Дарья Валерьевна. – Владимир, 2012. – 182 с.

244. Евтихийев, И.И. Виды и формы административной деятельности : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.00 / Евтихийев Иван Иванович. – Москва, 1948. – 488 с.

245. Каменева, Е.Н. Дефектные акты органов законодательной и исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Каменева Елена Николаевна. – Москва, 2002. – 200 с.

246. Карташов, Н.Н. Технологии нормотворчества (на примере МВД России) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Карташов Николай Николаевич. – Москва, 2004. – 170 с.

247. Кучерова, Т.Е. Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти: Вопросы общей теории : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Кучерова Татьяна Евгеньевна. – Москва, 2006. – 203 с.

248. Лаврова, Н.М. Форма актов государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Лаврова Наталия Михайловна. – Москва, 1987. – 210 с.

249. Максимова, Е.В. Юридическая техника как средство повышения эффективности нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Максимова Екатерина Владимировна. – Уфа, 2009. – 202 с.

250. Мандюк, О.О. Индивидуальные административные акты: теория и практика применения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мандюк Алексей Орестович. – Львов, 2017. – 200 с.

251. Мицкевич, А.В. Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.00 / Мицкевич Алексей Валентинович. – Москва, 1967. – 749 с. (2 т.).

252. Новоселов, В.И. Акты государственного управления и укрепление законности СССР : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.00 / Новоселов Владимир Ионович. – Москва, 1965. – 270 с.

253. Пахомов, И.Н. Акты советского государственного управления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.00 / Пахомов Иван Никитович. – Львов, 1952. – 14 с.

254. Плетнева, О.Е. Взаимная обязательность судебных решений и актов органов государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Плетнева Ольга Емельяновна. – Свердловск, 1982. – 192 с.

255. Салищева, Н.Г. Нормативные акты советского государственного управления: понятие, классификация, требования социалистической законности, предъявляемые к актам : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.00 / Салищева Надежда Георгиевна. – Москва, 1953. – 255 с.

256. Слесарева, Е.С. Индивидуальные акты управления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Слесарева Елена Сергеевна. – Москва, 1984. – 189 с.

257. Случевская, Ю.А. Организация и осуществление правового контроля в системе управления органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Случевская Юлия Александровна. – Москва, 2010. – 259 с.

258. Соловей, Ю.П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Соловей Юрий Петрович. – Москва, 1982. – 24 с.

259. Уманская, В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Уманская Виктория Петровна. – Москва, 2014. – 410 с.

260. Угровецкий, П.О. Административные акты органов прокуратуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Угровецкий Павел Олегович. – Киев, 2011. – 16 с.

261. Угровецкий, П.О. Административные акты органов прокуратуры : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Угровецкий Павел Олегович. – Харьков, 2011. – 200 с.

262. Урумов, А.В. Правотворчество органов внутренних дел Российской Федерации : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Урумов Аскер Валерьевич. – Волгоград, 2007. – 31 с.

263. Хиля, М.М. Нормативно-правовые акты как источники административного права Украины : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Хиля Михайло Михайлович. – Тернополь, 2019. – 200 с.

264. Целик, А.М. Административно-правовые акты органов исполнительной власти Российской Федерации и их применение в деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Целик Анатолий Михайлович. – Москва, 1998. – 148 с.

265. Червяков, Н.Н. Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества (на материалах МВД РФ) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Червяков Николай Николаевич. – Москва, 2000. – 140 с.

266. Шевченко, Д.А. Административно-правовое регулирование банковской деятельности Центральным Банком Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Шевченко Дмитрий Александрович. – Москва, 2008. – 183 с.

267. Шмакова, Н.С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шмакова Наталья Сергеевна. – Москва, 2006. – 33 с.

Справочная литература

268. Ожегов С.И. Словарь русского языка : Около 57000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. – Москва : Советская энциклопедия, 1973. – 846 с.

269. Современный словарь иностранных слов / [Н.М. Ланда, Д.В. Смыслов, Р.Г. Апресян, К.М. Черный]. – Москва : Русский язык, 1993. – 741 с.

270. Теория и практика социального управления : словарь-справочник / сост. Е.Ф. Яськов. – Москва : Академия управления МВД России, 1997. – 268 с.

Электронные ресурсы

271. Алексашин, А.С. О роли административных регламентов в условиях модернизации государственного управления в Российской Федерации / А.С. Алексашин. – URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/O-roli-administrativnyh-reglamentov-v-usloviyah-moderizatsii-gosudarstvennogo-upravleniya-v-Rossijskoy-Federatsii>.

272. Белов, С.А. Признание нормативных актов недействующими вследствие неопределенности их положений / А.С. Белов. – URL: <https://pravoprim.spbu.ru/yurisprudentsiya/zawita-chesti-dostoinstva-i-delovoj-reputacii/item/148-priznanie-normativnyh-aktov-nedejstvuyuwimi-vsledstvie-neopredelennosti-ih-polozhenij.html>.

273. Правоприменительные акты органов внутренних дел. – URL: <https://lektsii.org/8-42410.html>.

274. Скобликов, П. Противодействие правоохранителей заявителям на стадии возбуждения уголовного дела / П. Скобликов. – URL: https://zakon.ru/discussion/2015/01/04/protivodejstvie_pravooxranitelej_zayavitelya_m_na_stadii_vozbuzhdeniya_ugolovnogogo_dela__tipichnye_pri.

275. Урумов, А.В. Особенности правотворческой деятельности органов внутренних дел России / А.В. Урумов. – URL: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=3207.

276. Урумов, А.В. Юридическая природа нормативных правовых актов органов внутренних дел России / А.В. Урумов. – URL: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=3210.

277. Электронный документооборот. – URL: <http://juryev.ru/grazhdanskoe-pravo/447-elektronnyi-dokumentooborot>.

278. Merlin, P.A. Répertoire universel et raisonné de jurisprudence. Tome premier: A-B / P.A. Merlin. – Paris, 1812. 838 p. URL: https://play.google.com/store/books/etails/Philippe_Antoine_Merlin_R%C3%A9pertoire_universel_et_ra?id=itBDAAAACAAJ&pli=1

279. Regulatory Impact Assessment. – URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7a9638cb-en/index.html?itemId=/content/publication/7a9638cb-en>.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

ОБЗОР

**предлагаемых изменений и дополнений в Правила подготовки
нормативных правовых актов в центральном аппарате Министерства
внутренних дел Российской Федерации, утвержденные приказом
МВД России от 27 июня 2003 г. № 484**

№ п/п	Действующая редакция	Предлагаемая редакция
1	Действующая редакция пункта 5 Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации	Предлагаемая редакция пункта 5 Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации
	Первый заместитель, заместители Министра, руководители подразделений МВД России имеют право издавать нормативные правовые акты лишь в случаях, прямо предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.	Утратил силу.
2	Действующая редакция пункта 10 Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации	Предлагаемая редакция пункта 10 Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации
	Министерством нормативные правовые акты издаются в виде приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов.	Министерством нормативные правовые акты издаются в виде приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений, административных регламентов и иных нормативных правовых актов.

ОБЗОР

**предлагаемых изменений и дополнений в Правила подготовки
нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной
власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением
Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009**

№ п/п	Действующая редакция пункта 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации	Предлагаемая редакция пункта 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации
1	Нормативные правовые акты издаются в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Акты, издаваемые в ином виде, не должны содержать предписания нормативно-правового характера. Издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не допускается. Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. Акты рекомендательного характера не могут содержать предписания нормативно-правового характера. В таких актах должны использоваться формулировки, указывающие на рекомендательный характер документа. При необходимости включения в акт рекомендательного характера нормативно-правового предписания, содержащегося в нормативном правовом акте, необходимо делать ссылку с указанием всех реквизитов и структурной единицы такого нормативного правового акта.	Нормативные правовые акты издаются в виде постановлений, приказов, правил, инструкций, уставов, наставлений, административных регламентов и положений, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Акты, издаваемые в ином виде, не должны содержать предписания нормативно-правового характера. Издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не допускается. Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. Акты рекомендательного характера не могут содержать предписания нормативно-правового характера. В таких актах должны использоваться формулировки, указывающие на рекомендательный характер документа. При необходимости включения в акт рекомендательного характера нормативно-правового предписания, содержащегося в нормативном правовом акте, необходимо делать ссылку с указанием всех реквизитов и структурной единицы такого нормативного правового акта.

ОБЗОР

предлагаемых изменений и дополнений в Методику изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России, утвержденную распоряжением МВД России от 28 августа 2019 г. № 1/9711

№ п/п	Действующая редакция	Предлагаемая редакция
1	Действующая редакция подпункта 11.5 Методик изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России	Предлагаемая редакция подпункта 11.5 Методик изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России
	Направление «Управленческая деятельность руководства проверяемого органа» – если направление «Управление подчиненными органами и подразделениями» либо три и более показателя 5.1-5.4 оценены «неудовлетворительно». Если руководитель проверяемого органа находится в должности менее одного года, то направление «Управленческая деятельность руководства проверяемого органа» оценивается экспертным методом.	Направление «Управленческая деятельность руководства проверяемого органа» – если направление «Управление подчиненными органами и подразделениями» либо три и более показателя 5.1-5.4 оценены «неудовлетворительно». Если руководитель проверяемого органа находится в должности менее одного года, то направление «Управленческая деятельность руководства проверяемого органа» не оценивается.
2	Действующая редакция сноски 1 пункта 4 Методик изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России	Предлагаемая редакция сноски 1 пункта 4 Методик изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России
	Здесь и далее – начальник (руководитель) органа (подразделения) и его заместители.	Здесь и далее – начальник (руководитель) органа (подразделения) и его заместители, руководители структурных подразделений органа.
3	В действующей редакция Методик изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России строка 1.6 отсутствует	Предлагаемая редакция строки 1.6 Методик изучения и оценки управленческой деятельности в территориальном органе МВД России
		Периодичность прогнозирования изменений оперативной обстановки, определения приоритетных направлений деятельности; а) осуществление ежегодного прогнозирования оперативной обстановки в проверяемом органе (ежегодное прогнозирование оперативной обстановки осуществляется – «удовлетворительно»; ежегодное прогнозирование

		оперативной обстановки не осуществляется – «неудовлетворительно»); б) число запланированных мероприятий, направленных на недопущение нежелательных изменений в криминогенной обстановке, от числа прогнозируемых негативных тенденций (запланированы мероприятия – «удовлетворительно»; не запланировано одно и более мероприятий от числа прогнозируемых негативных тенденций – «неудовлетворительно») в) число прогнозируемых положительных последствий, не совпавших с реально наступившими событиями (прогнозируемые положительные последствия совпали с реально наступившими событиями – «удовлетворительно»; прогнозируемые положительные последствия не совпали с реально наступившими событиями – «неудовлетворительно»).
--	--	--

Таблица 1 – Количество принимаемых ведомственных нормативных актов МВД России

Год	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Нормативные правовые акты МВД России (количество ед.)	558	431	561	550	826	622	613	563

Таблица 2 – Количество принимаемых подразделениями внутриведомственных ненормативных индивидуальных актов

Год	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ведомственные индивидуальные правовые акты МВД России (количество ед.)	1414830	1444663	1465241	1401319	1461219	1538369	1559660	1580708

Таблица 3 – Методические основы подготовки правовых актов управления в деятельности ОВД

Ключевой элемент	Содержание
Нормативно-правовая база	Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009, приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484, ведомственные инструкции и методические рекомендации.
Стадии (этапы) подготовки	Планирование, подготовка первоначального текста, внутреннее согласование, вневедомственное согласование, доработка, принятие акта, государственная регистрация и официальное опубликование (для нормативных актов).
Обеспечение качества (экспертизы)	Проведение обязательной правовой и антикоррупционной экспертизы юридическим подразделением; привлечение научной и социологической экспертизы для сложных актов.
Применение современных технологий	Использование СЭД, справочно-правовых систем («КонсультантПлюс», «Гарант»), СМЭВ.

Таблица 4 – Правовая экспертиза проектов правовых актов управления

Аспект экспертизы	Содержание проверки
Цель	Обеспечение законности, качества юридической техники и системной согласованности документа.
Соответствие законодательству	Проверка на отсутствие противоречий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ.
Оценка компетенции	Анализ правомочности органа внутренних дел издавать акт по конкретному вопросу.
Процедурные вопросы	Проверка соблюдения установленного порядка подготовки и согласования проекта.
Юридическое оформление	Единство терминологии, структура, наличие обязательных реквизитов, соответствие формы содержанию и юридической силе.
Системность	Взаимосвязь с действующими актами МВД России, исключение дублирования, пробелов и коллизий.
Результат	Мотивированное заключение с предложениями о доработке, отклонении или согласовании проекта.

Таблица 5 – Антикоррупционная экспертиза проектов правовых актов

Критерий	Содержание
Цель проведения	Выявление коррупциогенных факторов – положений, создающих условия для проявления коррупции.
Проводящие подразделения	Правовые подразделения, подразделения собственной безопасности, иные уполномоченные подразделения.
Правовая основа	Методика, утвержденная Правительством Российской Федерации.
Предмет проверки	Наличие завышенных требований к лицам для реализации их прав, чрезмерных административных барьеров.
Дискреционные полномочия	Выявление избыточной свободы усмотрения, не обусловленной правовыми критериями.
Обязанности субъектов	Проверка установления неопределенных, трудновыполнимых или чрезмерных обязанностей.
Процедурные режимы	Анализ положений, вводящих не предусмотренные федеральным законодательством разрешительные или регистрационные процедуры.
Результат	Заключение с указанием выявленных коррупциогенных факторов и предложениями по их устранению.

**Таблица 6 – Научная и социологическая экспертиза проектов
правовых актов**

Аспект экспертизы	Содержание
Статус	Факультативная, но важная процедура для значимых и социально чувствительных проектов
Исполнители	Научно-исследовательские учреждения МВД России (ВНИИ МВД), сторонние научные организации и эксперты
Цель	Всесторонний анализ потенциальных последствий принятия правового акта
Научная экспертиза	Анализ теоретической обоснованности, соответствия современным достижениям науки и практики, прогнозирование эффективности и системных эффектов
Социологическая экспертиза	Проведение опросов, анкетирования, с сотрудниками ОВД, гражданами и представителями организаций
Оцениваемые аспекты	Социальные ожидания, возможное сопротивление, уровень понимания нововведений, общественная поддержка
Социально-экономическая оценка	Анализ финансовых затрат, влияния на экономические процессы, административной нагрузки на бизнес, воздействия на криминальную ситуацию и общественный порядок
Результат	Заключение с выводами и рекомендациями по корректировке проекта для повышения обоснованности, эффективности и легитимности