

ПИНЧУГИНА Е. Н.

**ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ:
ПОНЯТИЕ, СПЕЦИФИКА, УРОВНЕВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ**

Аннотация. В статье рассмотрены правовые основы деятельности ОВД, определена их структура, разграничены статическая и динамическая стороны. Особый акцент сделан на характеристике нормативно-правовых основ деятельности ОВД. Определены федеральный, региональный и местный уровни нормативно-правовой основы деятельности ОВД.

Ключевые слова: деятельность ОВД, правовые основы, нормативно-правовые основы, нормы права, нормативно-правовые акты в деятельности ОВД.

PINCHUGINA E. N.

**LEGAL BASIS OF INTERNAL POLICE AGENCIES' ACTIVITIES:
CONCEPT, SPECIFICS, STRUCTURE**

Abstract. The article considers the legal bases of the internal police agencies' activities. Particularly, the study presents their structure and distinguishes between their static and dynamic aspects. The author focuses on the legal foundations of the internal police activities. As a result, the study identifies the federal, regional and local levels of regulatory legal acts on internal police activities.

Keywords: activities of internal police agencies, legal framework, regulatory framework, rule of law, regulatory legal acts.

Органы внутренних дел (далее по тексту – ОВД) выполняют крайне важные функции в механизме государства в целом. Показательно при этом, что обеспечивая бесперебойное действие закона, при выполнении собственных задач они ориентируются на те же самые законы и подзаконные акты, реализуют свои полномочия преимущественно в правовых формах. Однако, преломляется все это к компетенционным рамкам деятельности ОВД. Поэтому более чем актуален вопрос о сущности и специфике правовой основы деятельности органов внутренних дел, её организации. Рассмотрим этот вопрос более подробно.

Обратимся к понятию самого термина «основы». При буквальном толковании они означают «исходные, главные положения чего-нибудь» [24, с. 451], «твердые начала..., фундамент» [19, с. 332]. В условиях действия режима законности такие трактовки как нельзя кстати, поскольку и в прямом, и в переносном смыслах применительно к правовой составляющей деятельности ОВД юридическая их часть – осто́в всего функционала ОВД.

Правовые основы деятельности ОВД содержательно предопределены местом ОВД в механизме государства и общества. Здесь следует помнить, что ОВД – это органы

исполнительной власти, имеющие, в свою очередь, сложную структурную организацию. Нередко даже в связи с этим к самим ОВД применяется термин «органы правоохранительного блока», а к их частям – «криминальный блок», «полиция общественной безопасности» и пр. [25, с. 129].

Каждый «блок» реализует установленный и специфический объем правоохранительных задач и функций: охрану общественного порядка, прав и свобод граждан, борьбу с правонарушениями и преступностью во всех их видах; оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность; обеспечение безопасности дорожного движения и др.

Сферы деятельности ОВД столь обширны и разнообразны, что объективно достаточно часто появляется потребность в формировании, совершенствовании, реконструкции этих органов, в особенности их специализированных подразделений, осуществляющих деятельность по борьбе, например, с экстремизмом, терроризмом, по другим актуальным правоохранительным направлениям. Здесь следует вести речь о непрекращающейся эволюции организации и деятельности ОВД. И это также нужно учесть при анализе правовых основ в указанной области.

В юридической доктрине используется немало синонимов понятия «правовая основа». На слуху такие термины как «нормативно-правовое обеспечение», «юридическая регламентация», «правовая (документально-юридическая) форма», «нормативно-правовое закрепление» [20, с. 37; 26, с. 78].

Собственно правовая основа функционирования государственных органов также рассматривается неоднозначно. Данным понятием обозначают обычно совокупность исходных правил, основополагающих начал, выраженных в разных формах, или качественно и организационно обособленную однородную деятельность по установлению соответствующих нормативных актов [26, с. 78].

Л. А. Григорян, И. Б. Киричук, С. С. Миронов, М. Н. Альтшуллер и др. нормативной основой деятельности ОВД признают совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих организацию и деятельность ОВД [18, с. 39]. При этом они не разграничивают понятий «нормативная основа» и «правовая основа».

М. Н. Альтшуллер в структуре нормативной основы деятельности ОВД выделяет также соответствующие уровни: первый (его образуют акты внешнего действия) и второй (речь идет об актах внутреннего характера) – ведомственное регулирование [18, с. 40]. Здесь, однако, следует обратить внимание на тот факт, что поскольку в последнее время в деятельности ОВД, как и в деятельности многих других субъектов, нередко используются моральные правила, правовые обычаи и принципы, правоположения юридической практики

и пр. другими словами, нормативные правовые акты являются центральной составляющей, но не единственным элементом правовой основы их деятельности.

М. Н. Кузьмина определяет правовые основы деятельности ОВД как «совокупность исходных правил, выраженных в различных формах, в соответствии с которыми строится и функционирует система ОВД» [22, с. 21]. Поскольку они имеют источником само право, а право проявляется, главным образом, в правосознании, правовых нормах и правоотношениях, формами выражения последнего являются нормативно-правовой акт, правовой обычай и прецедент. Но воплощены они преимущественно именно в основном в законодательных актах.

Ядром правовой основы организации и деятельности ОВД являются нормы права.

Кроме таких норм, при характеристике правовых основ деятельности ОВД следует учитывать и конкретные правоотношения и процедуры, складывающиеся при возведении их в статус нормативных предписаний, то есть правотворческую деятельность в целом, используемые при их формулировании, а также в последующей правореализации правовые способы и средства. Не следует упускать из виду и момент правореализации. Тем самым в правовую основу деятельности ОВД кроме правовых норм и правотворчества входят правоприменительные акты, сама правоприменительная деятельность, юридические знания, правопорядок и др. [27, с. 159].

В связи с многоплановым содержанием различных элементов правовой основы деятельности ОВД, можно их объединить в две группы: 1) фиксирующие статику права; 2) выражающие динамику права.

Правовые основы в статике – это регулирующие организацию и деятельность ОВД правовые нормы и принципы, установленные в нормативно-правовых актах, а также правоприменительные решения (нормативный компонент); правовые учреждения, осуществляющие правотворческие и правоприменительные функции (институциональный элемент); правовые взгляды, идеи, представления (идеологический элемент). Правовые основы деятельности ОВД в динамике – правотворчество, реализация права, юридические факты, правосознание.

Нормы права обеспечивают взаимодействие и взаимосвязь всех названных компонентов. Именно с ними связаны, в первую очередь, нормативные правовые основы деятельности ОВД.

Нормативно-правовая основа деятельности ОВД представляет собой совокупность нормативных правовых актов, участником которых являются ОВД и их сотрудники [21, с. 23]. В таких актах определяются цели и задачи деятельности ОВД, их функции и принципы работы. Значительно количество таких актов регламентируют порядок формирования ОВД, их полномочия, формы деятельности, внутриорганизационную

структуру и внешние связи, в том числе иерархического типа. Действуют они, как правило, на трех уровнях: федеральном, региональном, местном.

На федеральном уровне главным таким актом, безусловно, является Конституция РФ (первый подуровень федеральных актов, составляющих нормативно-правовую основу деятельности ОВД). Сюда же входят федеральные конституционные законы и федеральные законы (второй подуровень). И наконец, к ним относятся нормативные указы и распоряжения Президента РФ, акты палат Федерального Собрания РФ, нормативные постановления и распоряжения Правительства РФ, решения высших судебных инстанций РФ, акты Генеральной прокуратуры РФ и акты других федеральных органов государственной власти, в том числе ОВД (третий подуровень).

Региональный уровень нормативно-правовой основы также включает три подуровня: 1) конституции республик и уставы иных субъектов РФ; 2) законы субъектов РФ, регулирующие отношения в указанной сфере; 3) подзаконные нормативно-правовые акты, принятые органами государственной власти этих субъектов РФ [23, с. 56].

Местный (муниципальный) уровень нормативно-правового регулирования организации и деятельности ОВД образуют акты, принимаемые органами местного самоуправления (уставы муниципальных образований, акты выборных представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также должностных лиц этих органов и др.).

В нормативно-правовую основу организации и деятельности ОВД включаются и международно-правовые акты и принципы (п. 4 ст. 15 Конституции РФ), которые входят в национальную правовую систему России.

Охарактеризуем основные акты, составляющие нормативно-правовую основу деятельности ОВД. Речь идет, в первую очередь, о Конституции РФ. В частности, в ст.ст. 15, 71, 72, 78, 114 названного акта установлены принципы организации и деятельности ОВД как составной части механизма государства (например, конкретизируются задачи Правительства РФ, которые оно должно решать через правоохранительные органы).

В Конституции же установлены правила поведения всех органов власти с населением. Эти правила применимы и к ОВД. Они должны в своей деятельности исходить из того, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2 Конституции РФ); все органы государственной власти, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15); любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15); все равны перед законом и

судом (ч. 1 ст. 19); каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22) и т.д.

Некоторые статьи Конституции РФ устанавливают запреты, которых также должны придерживаться ОВД. В их числе: недопустимость любых ограничений в социально-правовом статусе (ч. 2 ст. 19); запрет на применение пыток и насилия в любой другой, унижающей человеческое достоинство форме (ч. 2 ст. 21); недопустимость вторжения в частную жизнь лица без его согласия (ч. 1 ст. 24); отказ от любых видов деятельности, связанных с популяризацией идеи чьего-либо превосходства по любому основанию (ч. 2 ст. 29); недопущение проникновения в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25) и др.

В Конституции РФ также определены полномочия органов государственной власти по принятию правовых актов, в том числе и тех, которые регламентируют деятельность ОВД (ст. ст. 76, 90, 104, 105, 115), принципы организации и деятельности государственных органов (законность, федерализм, гласность, самостоятельность, гуманизм, разделение властей и др.), в том числе, касающиеся деятельности ОВД.

Весомую роль в регулировании деятельности ОВД играют федеральные конституционные и федеральные законы, которые прямо или опосредованно регулируют деятельность ОВД. В их ряду можно упомянуть кодифицированные акты, например, Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях и др.

В числе специальных федеральных законов, регулирующих деятельность ОВД, на первом месте стоит Закон «О полиции» [16].

Среди законодательных актов федерального уровня, которые содержат прямые предписания в адрес ОВД, следует отнести Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [1], Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» [2], Законы РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-І «О частной детективной и охранной деятельности в РФ» [3], от 25 июня 1993 г. № 5242-І «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства в пределах РФ» [4], Федеральные законы от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» [5], от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» [6], от 15 ноября 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» [7], от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» [8], от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» [9], от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах профилактики

безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [10], от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [11], от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [12], от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [13], от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [14], от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [15], от 30 ноября 2011 г. № 32-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [17] и др.

Что касается подзаконных актов, регулирующих деятельность ОВД, здесь следует отметить, что обычно на уровне актов Президента РФ и Правительства РФ принимаются положения общего характера, которые затем конкретизируются в специальных актах МВД РФ. Правительство РФ чаще всего издаёт специальные акты, регулирующие отношения в соответствующей сфере, если есть прямое указание в том или ином акте федерального уровня.

В частности, в настоящий момент статус МВД РФ регламентируется Указом Президента РФ от 11 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел РФ». Здесь определено, что министр внутренних дел РФ «издает нормативные правовые акты МВД России, в том числе совместно с руководителями других федеральных органов исполнительной власти; заключает межведомственные соглашения, международные договоры Российской Федерации межведомственного характера в сфере внутренних дел» (пп. 3 п. 21). Более того, он выполняет функцию внутреннего контроля за соответствием решений должностных лиц системы МВД России Конституции РФ и законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, нормативным правовым актам МВД России, может отменять их при наличии достаточных к тому оснований (пп. 17 п. 21).

Нормативные акты МВД России составляют большую часть всей системы нормативно-правовой основы организации и деятельности ОВД. С их помощью государство обеспечивает оперативное и дифференцированное руководство деятельностью ОВД.

Таким образом, анализ нормативной основы деятельности ОВД демонстрирует, что основу нормативно-правовой организации деятельности ОВД составляет нормативно-правовой акт. Но ни при каких обстоятельствах не стоит забывать, что их положения тот же законодатель не создаёт произвольно, а чаще всего берет их из уже сложившихся общественных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.
2. О военном положении: Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.
3. О частной детективной и охранной деятельности в РФ: Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-I // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 17. – Ст. 888.
4. О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства в пределах РФ: Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-I // Российская газета. – 1993. – 10 августа.
5. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1455.
6. Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3349.
7. О безопасности дорожного движения: Федеральный закон от 15 ноября 1995 г. № 196-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 4873.
8. Об оружии: Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 51. – Ст. 5681.
9. О наркотических средствах и психотропных веществах: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 2. – Ст. 219.
10. Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.
11. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
12. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.
13. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 24. – Ст. 2789.

14. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 2). – Ст. 6228.
15. О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 2.
16. О полиции: Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
17. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 32-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 2). – Ст. 7020.
18. Альтшуллер М. Н. Нормативная основа деятельности ОВД: лекция. – Горький, 1983. – 253 с.
19. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., 2012. – 782 с.
20. Дралов В. В. Теоретические и организационно-методические вопросы совершенствования правового обеспечения управления ОВД: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 190 с.
21. Карташов Н. Н. Организация нормотворческой деятельности в системе МВД России. – М., 2002. – 170 с.
22. Кузьмина М. Н. Правовые основы формирования и деятельности ОВД (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1996. – С. 21.
23. Левинова Т. А. Региональное нормотворчество в сфере внутренних дел : новые подходы и реалии // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы всерос. науч.-практ. конф.: в 2-х т. – Т. 2. – Краснодар, 2012. – С. 55-61.
24. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 2011. – 1112 с.
25. Четвериков В. С., Четвериков В. В. Основы управления в ОВД: курс лекций. – М., 2007. – 150 с.
26. Шебанов А. Ф. Форма советского права. – М., 1968. – 213 с.
27. Юсупов А. В. К вопросу о понятии «административное» нормотворчество // Ученые записки: сб. статей. – 2011. – № 11. – С. 157-164.