

---

---

# АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

---

---

## ВЕДОМСТВЕННЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ КАК ОБЪЕКТ СИСТЕМАТИЗАЦИИ

**Т.В. Жукова, кандидат юридических наук, доцент.**

**Тринадцатый арбитражный апелляционный суд.**

**Е.Ю. Одинокова.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Охарактеризованы различные акты, принимаемые органами исполнительной власти, подверженные систематизации. Рассмотрено значение ведомственных нормативных актов, их системность, проблемы законотворческой работы. Затронуты вопросы регулирования подзаконного нормотворчества. Обоснована необходимость упорядочения ведомственных нормативных правовых актов.

*Ключевые слова:* ведомственные нормативные правовые акты, систематизация нормативных правовых актов, подзаконное нормотворчество

## DEPARTMENTAL LEGAL DISCLAIMER AS OBJECT SYSTEMATIZATION

T.V. Zhukova.

The thirteenth arbitration appellate court.

E.U. Odinkova.

Saint-Petersburg university of State fire service EMERCOM of Russia

The article described the various acts, which are taken by the executive authorities and may be subject to systematization. Discusses the importance of departmental regulations, their consistency, the problem of legislative work. The issues of regulation bylaw rulemaking. The necessity to streamline departmental regulations.

*Keywords:* departmental of legal acts, systematization of legal acts, sublegislative rulemaking

Нормативный правовой акт является одним из основных источников права современной России. В нем закрепляются нормы, которые учитывают интересы общества в целом, координируют их в зависимости от конкретных экономических, социальных, национальных и международных отношений. Как форма существования юридических норм и иных содержательных элементов правовой системы правовой акт представляет собой способ фиксации их жизни, служит местом их пребывания, «удержания во времени». Именно с помощью правовых актов для участников общественных отношений раскрывается содержание юридических норм, правоположений, практики, а также в большинстве случаев индивидуальных предписаний, решений отдельных лиц, имеющих конститутивное юридическое значение. Под правовым актом понимается «официальный письменный

документ, порождающий определённые правовые последствия, создающий юридическое состояние и направленный на регулирование общественных отношений» [1].

Следует отметить, что в зависимости от контекста, термин «правовой акт» может иметь несколько смысловых оттенков. Прежде всего, он означает фактическое действие (поведение) субъекта. Действие это, как и сама правовая жизнь, может носить и правомерный и противоправный характер (например, акт реализации права, выражающийся в несоблюдении запрета, в неисполнении обязанности, в злоупотреблении правом и пр.). В наиболее обобщенном понимании такие действия называются юридическими фактами, имеющими соответствующие юридические последствия.

Так же под правовым актом понимается юридический документ, то есть внешнее словесно-документально оформленное волеизъявление, закрепляющее правомерное (либо противоправное) поведение, и результат такого поведения. Правомерный акт-документ – это надлежащим образом оформленное внешнее выражение воли государства, его органов, отдельных лиц, выступающее в качестве носителя содержательных элементов правовой системы – юридических норм, правоположений, практики, индивидуальных предписаний, автономных решений лиц [2].

Существование этой группы нормативных актов связано с реализацией принципа разделения властей. Помимо законодательной власти, формирующейся на основе прямого избрания народом своих представителей и наделенной правом принимать законы, в государстве должна функционировать исполнительная власть, которая исполняет эти законы, а также судебная власть, которая вершит правосудие, основываясь на законах [3]. Анализ состояния федерального и регионального законодательства, правотворческой деятельности Российской Федерации и ее субъектов показывает, что качество принимаемых нормативных правовых актов не всегда находится на должном уровне. Об этом свидетельствует практика издания актов, ущемляющих конституционные права граждан, допускающих вторжение субъектов Федерации в сферу полномочий федерального центра и в компетенцию муниципалитетов. О низком качестве региональных актов свидетельствует частота их оспаривания и отмены. На качестве принимаемых актов отражаются такие факторы, как отсутствие единства терминологии, нарушающее согласованность системы правовых актов, неоправданная поспешность подготовки проектов важнейших правовых решений, несоблюдение выработанных практикой правотворчества правил законодательной техники [4]. Как отмечается в юридической литературе, несогласованное использование терминов, обозначающих одно и то же понятие в нормативных актах различных отраслей права, является серьезной проблемой межотраслевого взаимодействия [5].

Министерства, федеральные органы исполнительной власти в пределах их полномочий готовят нормативные акты в различной форме. При подготовке и принятии федеральным органом исполнительной власти нормативного акта важными являются следующие правила: в подзаконном акте указывается, во исполнение какого акта (его статьи или пункта) издается данный акт; структурные подразделения министерств, государственных комитетов, других органов не вправе издавать акты нормативного характера, кроме случаев, предусмотренных действующим законодательством. Применение нормативных правовых актов, распространяющих свое действие на министерства и ведомства осуществляется на нескольких уровнях.

Первый уровень – нормы законов и иных нормативных актов, принятых на уровне Российской Федерации и ее субъектов по вопросам компетенции министерств и ведомств.

Второй уровень – нормы саморегуляции, издаваемые министерствами и ведомствами.

В связи с разграничением на уровни, объективной причиной коллизий федерального и регионального подзаконного нормотворчества выступает интенсивное изменение федерального законодательства, тенденцией развития которого на современном этапе является большое количество коллизионных норм по одному и тому же предмету

регулируемого в различных отраслях законодательства. Речь идет о нарушении параллели системности нормативных актов на федеральном уровне, что ведет к нарушению системных связей между законами и подзаконными актами [6]. Отметим, что важно избегать пересечения не только предметов регулирования законов, но и законодательных и подзаконных нормативных правовых актов.

Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 27 марта 2013 г.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» [7], в котором установлен закрытый перечень видов нормативных актов: постановления, правила, инструкции, положения, приказы, распоряжения. Перечисленные формы нормотворчества могут стать основанием (критерием) для систематизации. Рассмотрим каждый из них.

1. Постановление представляет собой широко распространенную разновидность правовых актов. Этот многозначный термин используется для обозначения актов Правительства РФ, прокурора, суда, палат Федерального Собрания, органов исполнительной власти федерального уровня и субъектов РФ, муниципальных органов.

Однако следует отметить, что использование министерствами формы постановлений не в полной мере соответствует природе данного акта, так как министерства являются органами единоличного руководства.

2. Правила представляют собой подзаконные правовые акты. Например, в системе подразделений МЧС России правила устанавливают порядок осуществления отдельных видов деятельности, а также меру должного поведения по реализации и исполнению прав и обязанностей. Они отражают последовательность и содержание каких-либо действий. Наиболее точным синонимом слова «правило» является «порядок», поскольку при помощи правил (наименование акта, форма) закрепляется порядок (содержание документа). Это самостоятельный нормативный правовой акт, детально регулирующий порядок осуществления какой-либо операции, специальной деятельности.

3. Инструкция – один из видов нормативных правовых актов подзаконного характера, издаваемых с целью разъяснить и определить порядок применения законодательного акта органами исполнительной власти. Органы исполнительной власти, как правило, не считают инструкцию самостоятельным документом, что ведет к образованию разных сочетаний инструкций с другими актами. Например, имеют место инструкции, утвержденные приказами. Эта практика за долгие годы советского и российского правотворческого опыта стала практически нормой. Сегодня такой конструкции придерживаются многие органы, в том числе МЧС России.

Таким образом, инструкция – это разновидность самостоятельного нормативного акта, издаваемого в порядке уточнения (разъяснения) реализации положений вышестоящего нормативного акта. Предметом регулирования инструкции выступают действия субъектов права, то есть она устанавливает последовательность совершения лицом определенных действий.

4. Положение представляет собой акт, регламентирующий правовой статус органов, учреждений, организаций, системы однородных органов. Имеются достаточно проработанные, с точки зрения законодательной техники, документы. Некоторые положения – объемные, сложно структурированные акты.

Несмотря на широкое использование данной формы актов, правотворческая практика осуществляется недостаточно компетентно. Существует много документов, которые по содержанию и с точки зрения законодательной техники не отвечают требованиям, предъявляемым к положениям.

Положение должно приниматься в результате кодификации, которая является разновидностью систематизации. Именно этому требованию не соответствуют такого рода документы.

Правотворческим органам в выборе формы кодифицированного акта надлежит руководствоваться выработанными наукой требованиями к положениям: они должны иметь значительный объем, достаточно обширный предмет правового регулирования.

Положение – это кодифицированный нормативный правовой акт, регламентирующий правовой статус органов, учреждений, систему однородных органов, организаций [8].

5. Приказ представляет собой официальное распоряжение руководителя, начальника подчиненным или «официальное распоряжение того, кто облечен властью» [9]. В энциклопедических определениях данного термина подчеркивается, что он служит отражением власти одного лица над другими, находящимися от него в зависимости.

Представляется, что отнесение приказов, как, впрочем и распоряжений, к разновидности нормативных правовых актов является ошибочным. Приказ – документ локального характера, использующийся для осуществления власти должностного лица по отношению к зависимым от него в силу трудовых, служебных отношений лицам. Он имеет дисциплинарный характер, что предопределяется наличием властно-подчиненных отношений.

Локальный характер приказного акта соответствует природе этого документа и находит закрепление в действующем законодательстве.

Таким образом, форма приказа предполагает, что он адресован тем, кто непосредственно подчинен издавшему его лицу, входит в соответствующую систему, аппарат.

6. Распоряжения издаются разнообразными органами, в числе которых Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти. Вне зависимости от издавшего органа эти акты являются ненормативными. Распоряжения обычно содержат конкретные предписания, то есть являются индивидуальными актами. Распоряжение органов исполнительной власти – это индивидуальный правоприменительный акт, предназначенный для решения оперативных вопросов руководства [10].

Правотворчество органов государственной власти представляет собой компетентную деятельность. Это означает, что вышестоящий орган государственной власти своим решением наделяет нижестоящие органы формами актов и соответствующей компетенцией. Общественные отношения, которые вверяются государственному органу, становятся предметом правового регулирования издаваемых актов. Систему правовых актов можно представить как пирамиду в виде последовательных, иерархически соподчиненных друг другу пластов – законов, потом различного рода и уровня подзаконных актов (указов, постановлений и др.), судебной практики, правоприменительных актов в центре и на местах. Держаться эта пирамида может только в том случае, если соблюдается жесткая иерархия всех этих актов и нахождение их в данной пирамиде в целом.

Правовая информация может быть организована, упорядочена различными способами, зависящими от того, какие критерии положены в основу классификации. Определяющим основанием могут стать все перечисленные выше формы.

Право на существование имеют самые разные базисы систематизации, помогающие осуществлять наиболее полный и достоверный поиск информации. В правовых информационных системах, как правило, используется несколько критериев поиска. Опыт использования правовых информационных систем показывает, что проблема правовых классификаций в контексте вопросов систематизации законодательства продолжает оставаться актуальной, поскольку нормативный массив требует приведения в иерархически построенную систему.

## **Литература**

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права: монография. Свердловск, 1973. Т. 2. С. 256.
2. Шиянов В.А. Правовые акты как форма выражения юридической жизни общества // Ленинградский юридический журнал. СПб., 2008. № 2 (12). С. 203.
3. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: учеб.-практ. и справ. пособие. М., 1999. С. 29.

4. Комаров С.А., Козлова Н.В. Оптимизация федерального и регионального законодательства: постановка проблемы и возможные пути решения // Государство, право, управление: материалы VII Всероссийской науч.-практ. конф. / отв. ред. С.И. Некрасов. М., 2007. Ч. 1. С. 28.

5. Канаев С.А. Проблемы повышения качества юридического смыслового содержания нормативно-правовых актов // Проблемы теории современного российского права: сб. науч. тр. / под ред. Н.В. Щербаковой. М.; Ярославль, 2006. Вып. 3. С. 192.

6. Котова Н.С. Единство правового пространства – основа формирования России как правового государства // Вестник Российской правовой академии. 2004. № 3. С. 7.

7. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Пост. Правительства Рос. Федерации от 13 авг. 1997 г. № 1009 (ред. от 27 марта 2013 г.) // Рос. газ. 1997. 21 авг. № 161.

8. Червяков Н.Н. Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества: на материалах МВД: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 34.

9. Жевакин С.Н. Ведомственные правовые акты // Хозяйство и право. 1996. № 6. С. 14.

10. Янковая В.Ф. Издания приказа (распоряжения) по основной деятельности // Муниципальное право. Обнинск, 2003. № 3. С. 23.

## **ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ**

**Н.Ю. Борзунова;**

**Н.С. Косякова, кандидат юридических наук.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены особенности проведения расследования преступлений в условиях чрезвычайной ситуации. Приведены исторические примеры существующего ранее процессуального законодательства. Предложены современные направления совершенствования уголовно-процессуального законодательства, которое бы позволило быстро и эффективно расследовать преступления в условиях чрезвычайной ситуации.

*Ключевые слова:* расследование, уголовно-процессуальное законодательство, военно-полевые суды, чрезвычайная ситуация

## **PROCEDURAL ENSURING INVESTIGATION OF CRIMES IN THE CONDITIONS OF THE EMERGENCY SITUATION**

N.Y. Borzunova;

N.S. Kosyakova.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

In article features of carrying out investigation of crimes in the conditions of an emergency situation are considered. The historical examples, existing earlier procedural legislation are given. The modern directions of improvement of the criminal procedure legislation which would allow quickly and to investigate effectively crimes in the conditions of an emergency situation are offered.

*Keywords:* investigation, criminal procedure legislation, court-martials, emergency situation

Многие государства с развитой правовой системой имеют законодательство, рассчитанное на чрезвычайные ситуации, в целях реальной и более эффективной защиты граждан, такое законодательство содержит ряд исключений из общего порядка расследования преступлений. Эти исключения обычно предусматривают расширение