

ПРИНЯТИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ НОРМАТИВНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Нормативный административно-правовой акт ОВД РФ принимается путем его подписания уполномоченным на это должностным лицом органа внутренних дел. Для принятия нормативного административно-правового акта внешнего действия этим должностным лицом является первое лицо органа внутренних дел. В его отсутствие такой акт может быть подписан лицом, исполняющим его обязанности. Однако следует иметь в виду, что существует исключительная компетенция министра внутренних дел Российской Федерации.

К представляемому на подпись нормативному административно-правовому акту ОВД РФ прилагается справка, в которой кратко обосновывается необходимость его издания, дается характеристика содержания, сообщается об имеющихся разногласиях среди заинтересованных подразделений (должностных лиц) по существу предписаний¹.

В случаях, когда реализация нормативов повлечет дополнительные финансовые расходы, к проекту прилагаются соответствующие финансово-экономические расчеты. На подпись министру внутренних дел Российской Федерации проект нормативного административно-правового акта представляет начальник подразделения, являющегося головным исполнителем.

Нормативные административно-правовые акты ОВД РФ вступают в силу с момента их официального опубликования. Исключение составляют случаи, когда в самом акте указан иной срок вступления в силу. Представляется, что такой срок должен указываться всегда, если существуют трудности, связанные с доведением нормативного правового акта до соответствующих субъектов, или требуется время для уяснения (разъяснения) положений акта, создания соответствующих условий, гарантирующих реализацию его норм.

Все ведомственные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан, или носящие межведомственный характер, независимо от характера содержащихся в них сведений должны пройти также процедуру государственной регистрации. Она регламентирована указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Суть государственной регистрации нормативного административно-правового акта ОВД РФ сводится к тому, что после подписания министром внутренних дел нормативный акт представляется в Министерство юстиции России. Там он оценивается на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, действующему законодательству, и ему присваивается соответствующий номер государственной регистрации. Только после этого акт вступает в силу (если в нем не установлен более поздний срок вступления в силу).

Нормативные административно-правовые акты ОВД РФ, получившие номер государственной регистрации и не содержащие ограничительных грифов, подлежат официальному опубликованию в газете «Российские вести». Они публикуются также в «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». Принятые нормативные административно-правовые акты ОВД РФ направляются в подведомственные органы. При этом головное подразделение, осуществившее разработку проекта, составляет разверстку на рассылку. В соответствии с ней аппарат министра обеспечивает размножение и рассылку актов. Самые актуальные нормативные административно-правовые акты ОВД РФ публикуются в бюллетене текущего законодательства МВД России.

Процесс принятия нормативных административно-правовых актов ОВД РФ, определяющих деятельность органов внутренних дел, связан с процедурой их государственной регистрации. Введение в правотворческую деятельность данного

института является существенным шагом на пути создания правового государства и признания прав и свобод человека и гражданина в качестве высшей ценности.

Функция государственной регистрации ведомственных нормативных административно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти возложена на Минюст России в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

За достаточно длительный период своего существования государственная регистрация стала неотъемлемой частью ведомственного нормотворчества и приобрела качественно новое свойство – оценка правовой силы ведомственных нормативных предписаний.

Порядок государственной регистрации ведомственных нормативных административно-правовых актов, в том числе принятых ОВД РФ, установлен «Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

В соответствии с названными Правилами Минюст России осуществляет государственную регистрацию (с последующим включением в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти) нормативных правовых актов:

- затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина;
- устанавливающих правовой статус организаций;
- носящих межведомственный характер.

При этом государственной регистрации подлежат нормативные административно-правовые акты ОВД РФ независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Соответственно, государственной регистрации подлежат и нормативные административно-правовые акты ОВД РФ, вносящие изменения и дополнения в нормативные акты, прошедшие государственную регистрацию.

Применение указанных выше правил было разъяснено Приказом Минюста России от 14 июля 1999 года № 217.

Следует отметить, что Верховный суд Российской Федерации, давая оценку тому или иному ведомственному нормативному административно-правовому акту, неоднократно отмечал в своих решениях и определениях то, что в соответствии с пунктами 8 и 10 указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер (кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера), не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров².

В связи с этим очевидна объективная необходимость направления на государственную регистрацию нормативных административно-правовых актов ОВД РФ, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Особенности реализации регламентирующих государственную регистрацию вышеупомянутых нормативных правовых актов в системе МВД России отражены в Правилах подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России, утвержденных Приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484.

К недостаткам работы подразделений центрального аппарата МВД России и подразделений, непосредственно подчиненных МВД России, необходимо отнести и

невыполнение положений постановления Правительства Российской Федерации от 13 ноября 1997 г. № 1009 об исключении направления для исполнения нормативных правовых актов (подлежащих государственной регистрации), не прошедших государственную регистрацию и не опубликованных в установленном порядке, а также неисполнение запросов Минюста России о представлении необходимых нормативных правовых актов на государственную регистрацию³.

Так, письмом Минюста России от 21 марта 2001 г. № 07/2729-ЮД были запрошены на государственную регистрацию 73 приказа МВД России. Поскольку данный запрос был направлен после предварительного изучения приказов МВД России работниками Минюста России, фактически это означало необходимость их срочной переработки, ибо в связи с пропущенными сроками представления они автоматически подлежали отказу в государственной регистрации по формальным основаниям.

Порядка 40 приказов МВД России из запрошенного перечня не были направлены в Минюст России и автоматически утратили силу.

При этом следует учитывать, что МВД России в течение 10 дней со дня получения отказа в государственной регистрации должно издать соответствующий акт об отмене нормативного административно-правового акта и направить его копию в Минюст России.

В этой связи министром внутренних дел Российской Федерации Б.В. Грызловым 15 сентября 2001 г. было отдано распоряжение о предоставлении Главному правовому управлению МВД России права в случае несоблюдения установленных сроков вносить министру предложения по отмене нормативного правового акта, которому отказано в государственной регистрации, без учета мнения служб, главных управлений, управлений МВД России.

Таким образом, при работе подразделений центрального аппарата и подразделений, непосредственно подчиненных МВД России, по направлению на государственную регистрацию в Минюст России ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел и внутренних войск МВД России, особое внимание необходимо обратить на:

- соблюдение положений Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009;

- качественную проработку нормативных правовых актов на проектной стадии;

- должную организацию сопровождения нормативных правовых актов МВД России в период осуществления их юридической экспертизы со стороны специалистов подразделений, являющихся их разработчиками, и их взаимодействия с сотрудниками Главного правового управления МВД России.

Важно понимать, что нормативные административно-правовые акты ОВД РФ являются результатом деятельности многих подразделений, входящих в систему министерства. Это предполагает необходимость усиления взаимодействия Главного правового управления МВД России со всеми заинтересованными в нормативном регулировании подразделениями МВД России.

Кроме того, необходимо помнить, что указы и распоряжения Президента Российской Федерации (далее акты Президента Российской Федерации), постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации (далее акты Правительства Российской Федерации), определяющие деятельность органов внутренних дел, подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации в течение десяти дней после дня их подписания.

Официальными являются также тексты актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система». Кроме этого, акты Президента Российской Федерации и акты Правительства Российской Федерации могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи.

Нормативные административно-правовые акты ОВД РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус

организаций или имеющие межведомственный характер, после государственной регистрации подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете» в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

Нормативные административно-правовые акты ОВД РФ вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу. При этом нормативные административно-правовые акты ОВД РФ, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера и не подлежащие в связи с этим официальному опубликованию, прошедшие государственную регистрацию, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Организация нормотворческой деятельности в системе МВД России. М., 2002. С. 104.

² См.: Куликов В.Г. Государственная регистрация ведомственных нормативных актов // Право. 1997. № 3. С. 20.

³ См.: Жевакин С.Н. Государственная регистрация ведомственных актов: краткий комментарий и обзор практики применения // Гос-во и право. 1995. № 5. С. 31.