

# СПЕЦИФИКА НОРМОТВОРЧЕСТВА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК ФАКТОР, ОБУСЛОВЛИВАЮЩИЙ ОСОБЕННОСТИ ЯЗЫКА ВЕДОМСТВЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

К. А. Ситников

*Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя*

Поступила в редакцию 30 января 2025 г.

**Аннотация:** в рамках настоящей статьи дается общая характеристика деятельности МВД России как одного из активных субъектов нормотворчества в Российской Федерации. Автором отмечается, что помимо общих социально-экономических и политико-культурных факторов, оказывающих влияние на язык правотворчества в Российской Федерации, следует выделять специфические, непосредственно связанные с особенностями функционирования органов внутренних дел.

**Ключевые слова:** нормотворчество, органы внутренних дел, ведомственное нормотворчество, нормативный правовой акт, язык нормативного правового акта, язык ведомственного нормотворчества.

## THE SPECIFICS OF THE RULE-MAKING OF INTERNAL AFFAIRS BODIES AS A FACTOR DETERMINING THE PECULIARITIES OF THE LANGUAGE OF DEPARTMENTAL NORMATIVE LEGAL ACTS

K. A. Sitnikov

*Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot*

**Abstract:** this article provides a general description of the activities of the Ministry of Internal Affairs of Russia as one of the active subjects of rulemaking in the Russian Federation. The author notes that in addition to the general socio-economic and political-cultural factors influencing the language of law-making in the Russian Federation, specific ones should be identified, directly related to the functioning of internal affairs bodies.

**Key words:** rulemaking, internal affairs bodies, departmental rulemaking, normative legal act, language of the normative legal act, language of departmental rulemaking.

Способность к коммуникации – один из ключевых признаков, отличающих человека от иных живых существ. Именно язык позволяет опосредовать межличностные и межгрупповые отношения.

При этом в современном мире в качестве средства коммуникации язык, по меткому замечанию А. В. Полякова, «живет» именно в текстах<sup>1</sup>. Особенно справедливо данное высказывание в отношении языка в праве. Поскольку именно писанные источники права на протяжении последних столетий представляют собой ядро регулирования общественных отношений.

«Само право невозможно без социальной коммуникации. Условием правогенеза является не возникновение государства, а появление психосоциокультурных реалий, имеющих коммуникативную направленность, в которых находят свою объективацию правовые тексты, правовые нормы и правоотношения, порождаемые intersubъективной (коммуникационной) деятельностью членов социума», – отмечает ученый<sup>2</sup>.

В связи с этим, вопреки устоявшемуся ранее в отечественной юридической литературе (на основе концепции А. А. Ушакова<sup>3</sup>) представлению, наиболее рационально изучать язык в праве не в трех, а в четырех аспектах, последний из которых выступает в качестве определяющего, системообразующего:

- с точки зрения стилистики;
- с точки зрения правотворческого процесса;
- с точки зрения герменевтики юридического текста;
- как начало права<sup>4</sup>.

Для того чтобы текст нормативного правового акта как способ выражения и закрепления правил поведения в политически организованном обществе мог выполнить свою функцию, требуется его соответствие устанавливаемым властным субъектом целям и задачам. Возможна такая корреляция лишь в случае грамотного (рационального и оптимального) подбора языковых единиц, которые бы соответствовали особому стилю.

Появление соответствующего текстуального выражения и закрепления в объективной действительности правовых предписаний получило в юриспруденции название «правотворчество»<sup>5</sup>, представляющее собой

<sup>1</sup> См.: Поляков А. В. Язык нормотворчества и вопросы юридической техники // Русский язык как государственный. URL: [https://rus-gos.spbu.ru/public/files/articles/A.V.Поляков.%20Язык%20нормотворчества\\_537c9662e634e.pdf](https://rus-gos.spbu.ru/public/files/articles/A.V.Поляков.%20Язык%20нормотворчества_537c9662e634e.pdf) (дата обращения: 20.08.2024).

<sup>2</sup> См.: Поляков А. В. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход : курс лекций. СПб., 2003. С. 11.

<sup>3</sup> См.: Ушаков А. А. Право, язык, кибернетика // Правоведение. 1991. № 2. С. 25.

<sup>4</sup> См.: Поляков А. В. Язык нормотворчества и вопросы юридической техники.

<sup>5</sup> Также достаточно широкое распространение получил термин «правовое нормотворчество». При этом стоит отметить, что ввиду разнообразия социальных норм (а также существования норм технического характера) понятие «нормотворчество» шире рассматриваемых нами.

особую разновидность властной деятельности. В ее результате появляются специальные акты – «нормативные правовые акты».

В рамках указанного процесса осуществляется формулирование значимых для общества идей, призванных упорядочить межличностные и межгрупповые отношения, в виде текстуально оформленных правил поведения.

Исходя из этого, мы можем говорить о том, что субъект правотворчества участвует в преобразовании правовой реальности и жизни общества. Успех столь значимого «предприятия» немало зависит от того, насколько успешной будет «оболочка» идеи, т.е. текст. В противном случае даже наиболее прогрессивные идеи и концепции не будут иметь должный эффект, в том числе приводя к обратным (по сравнению с задуманными) последствиям.

При этом вопреки распространенному среди обывателей мнению палитра нормативных правовых актов, разрабатываемых и принимаемых государством (в том числе в Российской Федерации), включает в себя не только законы, но и ряд подзаконных актов. Этим наряду со спецификой законотворческого процесса<sup>6</sup> (в узком смысле) объясняется достаточно широкий субъектный состав правотворческой деятельности в современном российском государстве.

Так, одним из субъектов правотворчества в Российской Федерации наряду с иными федеральными ведомствами является Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России).

Роль и место МВД России в данной сфере определяется, в первую очередь, внушительной компетенцией, в рамках которой реализует свои полномочия Министерство. В целом нормотворческая деятельность МВД России может осуществляться в трех основных направлениях:

- издание актов в пределах собственной компетенции;
- участие в подготовке актов, входящих в компетенцию иных органов государственной власти;
- издание актов, входящих в сферу совместной компетенции МВД России и иных органов государственной власти.

В рамках настоящего исследования первоочередной интерес для нас представляет именно первое из указанных направлений, связанное с созданием, изменением или отменой норм, регламентирующих общественные отношения, в том числе непосредственную деятельность ОВД.

Наиболее детальное закрепление ведомственное нормотворчество нашло в следующих основополагающих документах:

---

<sup>6</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2020. № 144. 7 июля.

– приказ МВД России от 5 января 2007 г. № 6 «Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России» – непосредственно закрепляет направления, этапы и субъекты правотворчества в Министерстве<sup>7</sup>;

– приказ МВД России от 2 сентября 2024 г. № 515 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации» – касается вопросов общего визуального оформления (в том числе обязательных элементов – реквизитов) ведомственных нормативных правовых актов<sup>8</sup>.

В наиболее общем виде в ведомственном нормотворчестве можно выделить четыре этапа:

- выявление потребности в нормативной правовой регламентации;
- разработка проекта нормативного правового акта;
- проведение правовой экспертизы проекта нормативного правового акта;
- принятие правового акта.

Помимо общих социально-экономических и политико-культурных факторов, оказывающих влияние на язык правотворчества в Российской Федерации, на наш взгляд, можно отметить и некоторые специфические, характерные для соответствующей деятельности ОВД.

#### 1. Широкая сфера компетенции МВД России.

Круг вопросов, входящих в сферу компетенции ведомства, уникален по своему объему. Данное обстоятельство требуется учитывать и с точки зрения подбора корректных языковых средств выражения идей и моделей правового регулирования различных по своему субъектному составу и содержанию общественных отношений.

В связи с этим и палитра обстоятельств, свидетельствующих о необходимости принятия нового нормативного правового акта, достаточно обширна:

- правовая неурегулированность внутриведомственных отношений;
- наличие общественных связей в сфере внешнего управления, требующих правового обеспечения;
- появление потребности в изменении правового оформления общественных отношений, урегулированных ранее нормативными правовыми актами органов внутренних дел (принятие нового акта большей юридической силы по данному вопросу, изменение обстановки и т.д.);

---

<sup>7</sup> Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России : приказ МВД России от 5 января 2007 г. № 6 (в ред. от 23.12.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». (Документ опубликован не был.)

<sup>8</sup> 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». (Документ опубликован не был.)

– множественность ведомственных нормативных правовых предписаний, делающая необходимыми их систематизацию и кодификацию;  
– несоответствие текущего состояния правового регулирования стремительно развивающимся общественным отношениям<sup>9</sup> и т.д.

2. *Особенности субъектного состава общественных отношений, на урегулирование которых направлено ведомственное нормотворчество.*

В рамках ведомственного нормотворчества могут разрабатываться и приниматься акты, адресованные иным государственным органам, различным организациям и группам граждан (так называемые «внешние нормы»). То есть, это та категория субъектов общественных отношений, которая может не относиться к осуществлению правоохранительной деятельности, не иметь юридической профессиональной подготовки и не обладать соответствующим понятийным аппаратом.

С другой стороны, ряд нормативных правовых актов адресуется непосредственно «внутри»: органам, подразделениям и сотрудникам ОВД.

3. *Особенности положения ведомственных нормативных правовых актов в отечественной правовой системе.*

Так, в рамках правовой экспертизы осуществляется исследование проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых в системе МВД России, на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, федеральным конституционным и федеральным законам, иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

Данное обстоятельство порождает целый ряд сложностей, связанных с языком ведомственного правового регулирования:

– его возможная вторичность (ввиду необходимости согласования с текстом вышестоящих источников), порождающая возможные «генетические» пороки текста, «перетекающие» из законов и иных подзаконных актов;

– необходимость правильной интерпретации замысла инициатора принятия правового решения и его текстуального оформления;

– опасность терминологической рассогласованности между различными отраслями отечественного права, на стыке которых осуществляется правовое регулирование в период активных реформ, и т.д.

4. *Наличие строгих требований к структуре и оформлению ведомственных нормативных правовых актов.*

<sup>9</sup> Методические рекомендации по организации нормотворческой деятельности в органах внутренних дел // ОМВД России по Саракташскому району. URL: <https://233.56.мвд.рф/document/17849358> (дата обращения: 20.08.2024).

Как уже было отмечено ранее, ведомственная специфика организации нормотворчества также имеет свое юридическое закрепление, что существенно сказывается и на языке принимаемых нормативных правовых актов.

Влияние в данном случае оказывают не только обязательные реквизиты, принятые клише, но также и специальная процедура по принятию нормативных правовых актов, предусмотренная в МВД России. Яркий пример – этап проведения правовой экспертизы нормативного правового акта.

Названные характеристики являются имманентными ведомственному нормотворчеству, что требует должного внимания к ним как в процессе конструирования норм права в сфере, относящейся к компетенции ОВД, так и в рамках правоприменительной деятельности. Игнорирование же обозначенных свойств может привести к дисфункциональности права.

### Библиографический список

Методические рекомендации по организации нормотворческой деятельности в органах внутренних дел // ОМВД России по Саракташскому району [Электронный ресурс]. – URL: <https://233.56.мвд.рф/document/17849358> (дата обращения: 20.08.2024).

Поляков А. В. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход : курс лекций / А. В. Поляков. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 843 с.

Поляков А. В. Язык нормотворчества и вопросы юридической техники / А. В. Поляков // Русский язык как государственный. – URL: [https://rus-gos.spbu.ru/public/files/articles/A.V.Polyakov.%20Язык%20нормотворчества\\_537c9662e634e.pdf](https://rus-gos.spbu.ru/public/files/articles/A.V.Polyakov.%20Язык%20нормотворчества_537c9662e634e.pdf) (дата обращения: 20.08.2024).

Ушаков А. А. Право, язык, кибернетика / А. А. Ушаков // Правоведение. – 1991. – № 2. – С. 34–41.

### References

Methodological recommendations for organizing rule-making activities in internal affairs bodies // OMVD of Russia for the Saraktash District. – URL: <https://233.56.мвд.рф/document/17849358> (date of access: 20.08.2024).

Polyakov A. V. General Theory of Law: Phenomenological and Communicative Approach : course of lectures / A. V. Polyakov. – St. Petersburg : Yurid. centr Press, 2003. – 843 p.

Polyakov A. V. Language of rule-making and issues of legal technique / A. V. Polyakov // Russian as a state language. – URL: [https://rus-gos.spbu.ru/public/files/articles/A.V.Polyakov.%20Язык%20нормотворчества\\_537c9662e634e.pdf](https://rus-gos.spbu.ru/public/files/articles/A.V.Polyakov.%20Язык%20нормотворчества_537c9662e634e.pdf) (date of access: 20.08.2024).

Ushakov A. A. Law, language, cybernetics / A. A. Ushakov // Jurisprudence. – 1991. – No. 2. – Pp. 34–41.

**Для цитирования:**

*Ситников К. А.* Специфика нормотворчества органов внутренних дел как фактор, обуславливающий особенности языка ведомственных нормативных правовых актов // Журнал юридической антропологии и конфликтологии. 2025. № 1(10). С. 118–124.

**Recommended citation:**

*Sitnikov K. A.* The specifics of the rule-making of internal affairs bodies as a factor determining the peculiarities of the language of departmental normative legal acts // Journal of Legal Anthropology and Conflictology. 2025. No. 1(10). Pp. 118–124.

**Сведения об авторе**

*Ситников Кирилл Алексеевич* – старший преподаватель кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат юридических наук

E-mail: kirillsa@mail.ru

**Information about author**

*Sitnikov Kirill Alekseevich* – Senior Lecturer at the Department of Theory of State and Law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot, Candidate of Law

E-mail: kirillsa@mail.ru