

РАЗДЕЛ I. ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА; ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ

УДК 342

DOI: 10.18384/2310-6794-2017-4-8-21

ПРОБЛЕМА ГАРАНТИЙ ЗАКОННОСТИ ВЕДОМСТВЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Арзамасов Ю.Г.¹, Арзамасов В.Ю.²

¹Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20, Российская Федерация

²Московский государственный областной университет
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, Российская Федерация

Аннотация. В статье рассматривается проблема гарантий законности нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в России, даётся их классификация. Отмечается, что при их исследовании необходимо учитывать такие обстоятельства, как развитие представлений о понятии закона, требования законности, предъявляемые к ведомственным нормативным правовым актам, различие в юридической силе законов и ведомственных нормативных правовых актов. Авторы критически оценивают эпоху строительства социализма, когда законы часто подменялись подзаконными ведомственными актами. Между тем авторы утверждают, что советская наука внесла много нового в развитие теории закона. Сделан вывод о том, что в современных условиях модернизации меняются подходы к ведомственному нормотворчеству, поскольку основная нагрузка по реализации прав человека ложится на нормативные правовые акты министерств и ведомств. Представлена авторская модель соотношения ведомственных нормативных правовых актов с другими актами.

Ключевые слова: гарантии законности, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, министерства, ведомства, система гарантий, закон, требования законности.

THE PROBLEM OF GUARANTEES OF THE LEGALITY OF DEPARTMENTAL NORMATIVE LEGAL ACTS

Yu. Arzamasov¹, V. Arzamasov²

*¹National Research University "High School of Economics"
101000, Moscow, Myasnitskaya st., 20, Russian Federation*

*²Moscow Region State University
105005, Moscow, Radio st., 10A, Russian Federation*

Abstract. The article considers the problem of guarantees of legality of normative legal acts of federal executive bodies in Russia and presents their classification. It is noted that when studying them, it is necessary to consider such circumstances as the development of ideas about the concept of law; legal requirements for departmental regulatory legal acts; the difference in the legal force of laws and departmental regulatory legal acts. The authors critically assess the era of socialist construction, when the laws were frequently replaced by subordinate departmental acts. Meanwhile, the authors argue that the Soviet jurisprudence contributed a lot to the development of the theory of law. It is concluded that modern approaches to modernization are changing approaches to departmental norm-setting, since the main burden on the realization of human rights rests on the normative legal acts of ministries and departments. The authors' model of the correlation between departmental normative legal acts and other acts is presented.

Key words: guarantees of legality, normative legal acts of federal executive bodies, ministries, departments, system of guarantees, law, requirements of legality.

Проблема гарантий законности не раз привлекала внимание учёных-правоведов. Её можно назвать также проблемой гарантий обеспечения прав и свобод человека и гражданина, поскольку, согласно ст. 18 Конституции Российской Федерации [9], права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов. Говоря о важности данного вопроса, профессор А.С. Мордовец подчёркивал, что «при исследовании проблемы гарантий высказываются плодотворные идеи: во-первых, рассматривать гарантии в качестве элемента правовой системы; во-вторых, не отождествлять их с другими понятиями (мерами охраны, мерами правовой защиты, юридической ответственностью); в-третьих, изучать в качестве самостоятельной категории, имеющей свои черты, объект воздей-

ствия, а также систему, структуру, методы реализации» [19, с. 237].

Традиционно в юридической литературе гарантии подразделялись на юридические и неюридические – политические, экономические, социальные, организационные. Нельзя не согласиться с мнением профессора С.В. Калашникова, который раскрывал «правовые (юридические) гарантии как содержащиеся в нормах права средства и способы защиты прав и свобод личности, правомерную деятельность государства, правоохранительных органов, а также местного самоуправления, правозащитных организаций, направленную на их обеспечение» [8, с. 19]. Данное понятие приемлемо и к ведомственным нормативным правовым актам, т. е. нормативным правовым актам федеральных органов ис-

полнительной власти. В связи с этим актуальной проблемой является выработка гарантий законности, применимых к результатам ведомственного нормотворчества – нормативным правовым актам и нормативным договорам. Важность института гарантий подтверждается тем, что в Российской Федерации приняты и действуют сотни нелегитимных ведомственных нормативных правовых актов, и их число не уменьшается. Профессор А.Г. Братко так рассуждал на эту тему: «Нормативный акт может быть неистинным, он может устареть, наконец, он может быть ошибочным. Гарантией, ограждающей общество от таких опасностей, может быть только демократически организованный правотворческий процесс, обеспечивающий принятие нормативных актов, соответствующих концепции правового государства» [3, с. 186].

Что же касается «построения правового государства», то названная идея в современных условиях у некоторых теоретиков вполне обоснованно вызывает определённые сомнения. Тем не менее проблема легитимности имеет в большей степени не теоретический, а прикладной характер. Данную проблему можно назвать также проблемой законности. Применительно к нашему предмету исследования, легитимность – это вопрос о соответствии законам и другим актам высших органов государственной власти ведомственных нормативных правовых актов. Если рассматривать данную проблему несколько шире, следует говорить о соотношении всех нормативных правовых актов. Обозначенная тема актуальна сегодня в силу следующих обстоятельств:

1) проблема мало исследована с точки зрения общей теории права;

2) многие ведомственные нормативные правовые акты далеко не идеальны с точки зрения как содержания, так и формы;

3) руководители отдельных властных органов превышают пределы своей компетенции, принимая нормативные правовые акты, которые иной раз носят «первичный» характер. «Значительная роль подзаконных актов (указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, инструкций исполнительных органов, которые подправляют законы с позиции ведомственных интересов) и их верховенство над законами», как справедливо отмечает С.А. Денисов, «сохраняется в российском праве» [7, с. 143].

В связи с этим при исследовании данной проблемы следует учитывать ряд конкретных обстоятельств. Во-первых, историческую фабулу развития представления о понятии закона, т. к. мнение людей о законе не остаётся неизменным. Во-вторых, требования законности, предъявляемые к ведомственным нормативным правовым актам, имеют эмпирическое значение. В-третьих, юридическая сила как закона, так и ведомственного акта неодинакова, т. к. всецело зависит от компетенции органа, принимающего данные акты.

Обеспечение правового порядка в социуме всегда было главной целью государственных органов, а сегодня и органов местного самоуправления (городских дум, администраций, муниципалитетов), поскольку стабильность общества – это не только одна из задач власти, но и основа государства, определённый фундамент для обще-

ственного прогресса в различных сферах. Известно, что неизменным признаком государства как политической организации социума выступает нормативно-правовое регулирование, ибо с его помощью власть «оживляет» свои идеи, планы, проекты, программы (социальные, экономические, экологические) и т. п. С помощью норм права государство оказывает воздействие на различные сферы функционирования субъектов общественных отношений. При этом, как отмечал в своё время Томас Гоббс, только в государстве существует всеобщий масштаб для измерения добродетелей и пороков, таким масштабом могут служить лишь законы каждого государства [4, с. 175].

Однако с развитием общества производственных отношений представления людей о законе менялись. Так, например, русский юрист А.Д. Градовский отмечал, что «под именем закона разумеется общее правило, устанавливаемое Верховной Властью, определяющее ряд однородных отношений и служащее для разрешения конкретных случаев в судебной и административной практике» [5, с. 10]. Н.М. Коркунов под законом в широком смысле слова понимал «всякую устанавливаемую органами государственной власти юридическую норму» [10, с. 299].

В эпоху строительства социализма и коммунизма природа и назначение закона коренным образом изменились, поскольку принципиальное единство законодательства и управления привело к тому, что законы довольно часто стали не только подменяться подзаконными ведомственными актами, но и вводиться, поскольку вводились в действие приказами министерств, что характерно было для периода до на-

чала 90-х гг. прошлого нелёгкого для человечества века. Идеологический отход от принципов, традиций и форм буржуазного парламентаризма привёл к созданию совершенно иной системы органов государственной власти и, соответственно, системы законодательства. Гипертрофированная роль закона стала очевидной, поскольку законами стали считать практически все юридические правила общего характера, в том числе и ведомственные нормативные акты, независимо от того, от какого органа они исходили и кем принимались. Закон попросту нивелировали, свели к ведомственной инструкции. Как писал К.А. Архипов, «не равное значение всех норм, а принцип иерархии в правовом режиме, подчинение не одному виду актов, а всем нормам актов вышестоящих органов в деятельности нижестоящих...» [1, с. 44].

Тем не менее ставить «чёрную метку», некую печать негативного законодательства на всю систему советских законов и на всё наследие юридической науки в СССР, по нашему мнению, недопустимо, поскольку советская наука внесла много нового и полезного в развитие теории закона (работы Ц.А. Ямпольской, Г.И. Петрова, В.Д. Попкова, М.В. Цвик, С.Л. Зивса, А.Ф. Шебанова, С.С. Алексеева, Ю.А. Тихомирова, В.С. Нерсесянца, В.Н. Кудрявцева и др.).

На сегодняшний день в общей теории права нет серьёзных дискуссий относительно понятия «закон». «В науке утвердился подход, согласно которому под законом понимают принимаемый в особом порядке и обладающий высшей юридической силой нормативный правовой акт, регулирующий наиболее важные общественные отношения» [12, с. 50].

Что же касается общего, можно сказать, универсального для всех видов (форм), то под нормативными правовыми актами следует понимать такие правовые акты, которые устанавливают, санкционируют, изменяют или отменяют нормы права, направленные на регулирование важных отношений в социуме.

Законы принимают как высшие органы государственной власти, в России это – Государственная Дума Федерального Собрания, так и региональные законодательные органы государственной власти (законодательные собрания, курултаи и т. д.). Законы также могут быть приняты непосредственно народом, т. е. путём референдума. По мнению профессора Н.Л. Гранат, «высшая юридическая сила законов выражается в следующем: 1) все остальные правовые акты должны исходить из законов и соответствовать им, а в случаях противоречия законам действует последний; 2) никто не вправе отменить или изменить закон, кроме органа, который его создал; 3) законы не подлежат утверждению каким-либо другим органом после их принятия» [6, с. 9].

Сегодня в условиях модернизации механизма российского государства меняются подходы и к ведомственному нормотворчеству, и к его результатам – ведомственным нормативным правовым актам. Более того, на современном этапе основная нагрузка по реализации прав и свобод человека и гражданина ложится на органы исполнительной ветви власти, и прежде всего на министерства и ведомства, которые осуществляют данную работу посредством издания нормативных правовых актов. С другой стороны,

ведомственное нормативное регулирование позволяет разгрузить закон, освободив его от деталей «технологического» порядка, характерных только для отдельного федерального органа исполнительной власти.

Так, например, Россельхознадзор 18 сентября 2017 г. принял приказ № 908 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемого должностными лицами территориальных органов Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору при проведении плановых проверок в рамках осуществления государственного земельного надзора» [18]. Данный акт был подготовлен Россельхознадзором в соответствии с ч. 11.2 ст. 9 ФЗ от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [20] и п. 7 (1) Положения о государственном земельном надзоре, которое было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г.

Таким образом, несмотря на то, что сегодня закон является главным источником (формой) права в Российской Федерации, это вытекает из самой юридической природы закона, из его высшей юридической силы. По сравнению с другими нормативными правовыми актами ведомственные нормативные правовые акты выполняют функцию особого посредничества от норм законов и других актов высших органов государственной власти до их адресатов. Фактически ведомственные нормы конкретизируют и детализируют нормы законов, актов, не только

принимаемых в особом порядке, которые проходят, как правило, три чтения в Государственной Думе, одобряются верхней палатой Федерального Собрания, подписываются и обнародуются Президентом, но и содержащих, как правило, базовые «первичные нормы», которые в большинстве случаев нуждаются в определённой конкретизации посредством ведомственных норм права. Причём такой, казалось бы на первый взгляд, «уход» от принципа «верховенства закона», на самом деле фактически несколько не умаляет важного значения и регулятивной роли и возможности закона, а, наоборот, говорит о его главенствующей роли в системе законодательства. Подчинённое состояние ведомственных актов по отношению к законам определяет их правовую природу, поскольку законы – это не просто нормативные правовые акты, обладающие высшей юридической силой и регулирующие наиболее важные общественные отношения, но и акты, содержащие прежде базовые нормы права. Российская модель правового регулирования характеризуется прежде всего тем, что крайне редко законы работают, что называется, «напрямую», т. е. без детализации и конкретизации посредством подзаконных актов Правительства и федеральных министерств. Таким образом, становится видно, что ведомственные нормативные предписания всецело зависят от норм законов. Данное высказывание подтверждается тем, что ведомственные нормативные правовые акты принимаются, как правило, на основе законов либо в связи с их «прямым указанием», что лишнее раз говорит о важности и необходимости в большинстве случаев детали-

зирующих актов. Фактически ведомственные нормативные акты являются производными от норм законов, т. е. их можно назвать актами развивающего нормотворчества, и в связи с этим они не должны противоречить законам. Здесь речь идёт прежде всего об исполнении определённой нормы закона применительно к конкретной ситуации, к конкретным отношениям.

Высказанное положение о том, что ведомственные акты принимаются на основе или во исполнение закона, вытекает из ст. 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, в которой говорится, что нормативные правовые акты издаются на основе и во исполнение федеральных законов. Данная норма ещё раз подтверждает то, что ведомственные нормативные правовые акты обладают меньшей юридической силой по сравнению с законами. Однако это не означает, что они менее обязательны для исполнения, чем федеральные законы, закрепляющие, запрещающие и обязывающие нормы права, нормативные указы Президента. Требования, вытекающие из отечественной доктрины, т. е. положений общей теории права, гласят, что все нормативные правовые акты, которые не противоречат Конституции и законам, обязательны для исполнения теми субъектами правоотношений, кому они адресованы.

Тем не менее вопрос о соотношении нормативных правовых актов не является таким уж простым, поскольку бывают случаи, когда ведомственный акт соответствует нормам закона, а тот, в свою очередь, противоречит Конституции. Конечно, данное положение

должен поправлять Конституционный суд, но лучший вариант, когда нормодатель при создании нормативных правовых актов будет строго соблюдать требования, предъявляемые к нормотворческой деятельности министерств и ведомств. Это позволит избежать дефектности нормативных правовых актов и положительно скажется не только на качестве актов, но и на установлении режима законности в целом. Актуальность закрепления данных требований на уровне закона определяется тем положением, которое сложилось в действующем законодательстве и нормотворческой деятельности министерств. Однако не всегда эти акты являются образцом законности, нередко в них содержатся нормы, ограничивающие законные права, свободы и интересы граждан, как показывают заключения проведения антикоррупционной экспертизы, коррупциогенные факты. Подобное случается, когда при регулировании отношений аппаратов министерств и граждан первые стремятся «потянуть одеяло на себя», создавая себе более приемлемые условия в ущерб законности, т. е. противопоставляя принцип целесообразности принципу законности.

Проведённый мониторинг российского законодательства показал, что правовая система ещё нестабильна [14, с. 873; 15, с. 186]. Причём данное состояние всецело связано с нестабильностью в экономике и политике. Начавшийся процесс реформирования законов и подзаконных актов явно затянулся. Это подтверждают следующие факты. Так, например, многие нормативные документы страдают пробельностью. Это проблема явля-

ется актуальной как для актов высших органов государственной власти, так и для ведомственных нормативных правовых актов. Продолжают действовать нормативные правовые акты, несоответствующие современным общественным отношениям, нормам морали. Имеют место и явные нарушения законности. Актуальна проблема соотношения предмета регулирования законов и ведомственных нормативных правовых актов. Довольно часто в ведомственных нормативных правовых актах отсутствует механизм реализации положений норм законов. Нередко встречаются нормативные правовые акты, которые дублируют друг друга, избыточны нормами-декларациями, не соответствуют правилам нормотворческой юридической техники. Например, в п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 [16], содержится запрет на оформление ведомственных нормативных правовых актов в виде писем, телеграмм и т. д. Однако некоторые министерства, например Министерство образования и науки Российской Федерации и другие органы власти принимают нормативные акты в форме писем либо инструктивных писем, придавая им статус нормативных правовых актов. Однако к такому нарушению формы ведомственных нормативных правовых актов благосклонно относятся некоторые учёные. Тем не менее отдельные авторы не критикуют такого положения дел. Так, например, А.Б. Барихин, не отрицая такой формы нормативного правового акта, как ин-

структивное письмо, придав ему ещё более узкий смысл, понимая под ним «...письмо, направляемое Центральным банком другим банкам по поводу допустимости тех или иных операций или поведения, запрещающего проведение тех или иных операций» [2, с. 214].

Кроме инструктивных писем, федеральные органы исполнительной власти иной раз принимают и циркулярные письма, которые обладают теми же свойствами, что и инструктивные. Такие письма начинаются, как правило, следующими словами министра или руководителя федерального ведомства: «приказываю принять к неуклонному исполнению в целях реализации Постановления Правительства...».

Ошибки в определении выбора формы нормативного акта допускают и органы государственной власти, которые должны стоять на страже правопорядка. Например, в МВД России действует приказ от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате России» [17], в п. 10 которого говорится, что нормативные правовые акты издаются не только в виде приказов, директив, положений, уставов, инструкций, правил, но и наставлений. Однако принятие последних в форме наставлений, как известно, не предусмотрено Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

Как справедливо указывал профессор Ю.А. Тихомиров, «недооценка законодательной техники или её игнорирование порождают массу законодательных ошибок, “цена” которых

очень велика. Речь идёт не только о недопустимых отступлениях от формальных правил, но и о нарушении законности» [2, с. 11]. Фактически в развитии этой мысли А.Б. Лисюткин отмечал, что «важным свойством правовой ошибки является её противоправность. Она выражается в том, что ошибка препятствует достижению цели, которая закрепляется в нормах права и реализуется через субъективные права и юридические обязанности. Но любое субъективное право выражает ещё и интерес субъекта права. Не случайно действующее законодательство говорит не только об осуществлении субъективных прав, но и законного интереса» [11, с. 26]. Кроме этого, следует отметить, что правовая ошибка, как правило, связана с существующими правовыми отношениями, с коллизиями в праве.

С другой стороны, ошибка всегда субъективна, т. к. всецело связана с сознанием и волей людей. Это позволяет рассматривать ошибку как определённое заблуждение либо профессиональную неграмотность.

Таким образом, важную роль для избегания правовых ошибок играют само отношение юриста к работе, его образование, социализация, т. е. правовая культура и правовое воспитание. Юристы, где бы они ни работали, допускают ошибки. Однако когда правовая ошибка приобретает широкую известность, то это, несомненно, сказывается и на престиже той или иной организации. Так, например, 27 марта 1998 г. Верховный суд Российской Федерации вынес решение по жалобе Ю.И. Сидорова о признании незаконным и отмене абзаца 7 письма Министерства юстиции

Российской Федерации от 13 февраля 1997 г. № 14-25-212-97. В решении Суд установил, что «оспариваемое письмо-разъяснение Министерства юстиции Российской Федерации затрагивает права работающих судей Российской Федерации по вопросу получения пенсии, устанавливает соответствующие правила её выплаты, рассчитано на неоднократное применение, т. е. обладает всеми признаками нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти». Данное письмо в связи с тем, что оно не прошло государственной регистрации в соответствии с Правилами подготовки и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, было признано Верховным судом Российской Федерации недействующим и не подлежащим применению со дня его издания. В данном случае были допущены две правовые ошибки. Первая – это оформление нормативных предписаний Министерством юстиции Российской Федерации в форме письма. Вторая – признание данного письма недействующим в связи с тем, что оно не прошло государственной регистрации в том же Министерстве юстиции и не доведено до всеобщего сведения. Здесь становится очевидным, что данный документ в форме письма уже изначально является нелегитимным по той причине, что в указанном постановлении Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. содержится запрет на издание нормативных правовых актов в форме писем. Такой вывод может быть подкреплён следующими рассуждениями. Во-первых, ни один нормативный правовой до-

кумент не говорит прямо о том, что можно принимать нормативные акты в виде писем. Во-вторых, письма уже традиционно относят к другому литературному жанру.

Анализ нормативных правовых актов министерств и ведомств, а также судебной практики показал, что отдельные ведомственные нормативные правовые акты признаются нелегитимными – незаконными (недействующими) и не подлежащими применению в связи с тем, что они не соответствуют нормативным правовым актам, обладающим большей юридической силой, т. е. здесь речь идёт уже не о соблюдении формы, а непосредственно о соответствии ведомственных норм содержанию законов, указов Президента и постановлений Правительства.

Законность ведомственных нормативных правовых актов заключается также в соблюдении разработчиком нормативных правовых актов всех стадий нормотворческого процесса. А поскольку порядок принятия ведомственных нормативных правовых актов утверждён соответствующим актом, законность нормотворчества будет проявляться и в соблюдении всех стадий нормотворческого процесса. Здесь особые контрольные функции за соответствием нормативных документов Конституции осуществляют правовые департаменты либо управления (бюро) федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, проведённый анализ даёт возможность классификации ведомственных нелегитимных актов, основываясь на критерии несоответствия данных актов законодательству. Здесь можно выделить следующие акты: ничтожные, оспоримые, дефект-

ные. Первые, т. е. ничтожные, могут быть отменены вышестоящим органом, обладающим большими полномочиями, судом с помощью протеста прокурора или при регистрации в Министерстве юстиции. Такие акты содержат явные противоречия принципам права, международным стандартам о правах и свободах человека и гражданина, нормам Конституции и должны быть немедленно отменены.

Оспоримые акты могут быть отменены полностью либо частично в ходе судебного разбирательства, принесения протеста прокурора или его заместителя.

Что касается дефектных актов, то такие незначительные дефекты нормативных правовых актов, как неправильное использование какого-либо термина или знака препинания, нередко порождают недоразумения. К дефектности нормативного правового акта приводят и досадные, казалось бы на первый взгляд, технические ошибки, которые совершают редакторы, наборщики, машинистки. Это различного рода описки, опечатки и т. п. Однако практике известны случаи, когда субъекты правоотношений использовали такие ошибки в своих корыстных политических целях. Следует отметить, что погрешности в таких актах легко устранимы техническим путём без отмены всего акта, т. е. с помощью перепечатки текста.

В аспекте обеспечения законности нормативных правовых актов имеет особое значение определение, согласно которому «законность – это совокупность многообразных, но одноплановых требований, связанных с отношением к законам и проведением их в жизнь: требование точно и неуклонно

соблюдать законы всеми, к кому они адресованы; требование соблюдать иерархию законов и иных нормативных актов» [13, с. 5].

Проблемный вопрос о соотношении ведомственных актов с другими нормативными правовыми актами, т. е. вопрос иерархии нормативных правовых актов, можно решить с помощью следующей модели:

- конституционный закон должен содержать основные права человека и гражданина, закреплённые в общепризнанных международно-правовых актах;

- федеральные законы как нормативные правовые акты, обладающие высшей юридической силой, должны прежде всего конкретизировать положения, записанные в Конституции и федеральных конституционных законах;

- нормы подзаконных актов, в свою очередь, должны только детализировать, конкретизировать законы, помогая тем самым созданию условий для реализации их предписаний, организационно обеспечивать реализацию положений законов;

- в ведомственных нормативных правовых актах должны содержаться основные условия и технологии реализации норм высших органов государственной власти.

По нашему мнению, применение разработчиками различных по юридической силе, отраслевой типизации и предмету правового регулирования проектов нормативных правовых актов, положений данной модели будет одним из элементов системы гарантий законности ведомственных нормативных правовых актов и поспособствует установлению реального правового порядка в современной России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Архипов К.А. Закон в Советском государстве. М., Л.: Государственное издательство, 1926. 156 с.
2. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М.: Книжный мир, 2004. 720 с.
3. Братко А.Г. Правоохранительная система (вопросы теории) / по ред.: Э.А. Чиркина. М.: Юридическая литература, 1991. 208 с.
4. Гоббс Т. Левиафан // Мир философии: книга для чтения: в 2 ч. Ч. 2: Человек. Общество. Культура. М.: Политиздат, 1991.
5. Градовский А.Д. Начала русского государственного права // Градовский А.Д. Сочинения: в 9 т. Т. 7. Ч. 1. СПб., 1901. С. 7–145.
6. Гранат Н.Л. Источники права // Юрист. 1998. № 9. С. 6–12.
7. Денисов С.А. Бюрократия и позитивное право // Российский юридический журнал. 2000. № 2. С. 131–143.
8. Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. 2002. № 10. С. 17–25.
9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399 (дата обращения: 27.11.2017).
10. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 8-е изд. СПб.: Издательство юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, Коммиссионера Государственного типографии, 1908. 364 с.
11. Лисюткин А.Б. Юридическая техника и правовые ошибки // Государство и право. 2001. № 11. С. 24–31.
12. Нормография: теория и технология нормотворчества: учеб. для бака. и магистр. / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М.: Юрайт, 2017. 460 с.
13. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел: учеб. пособие / под ред. В.В. Лазарева, В.С. Афанасьева, Н.Л. Гранат. М., 1993. 157 с.
14. Певцова Е.А. Роль юристов и педагогов в формировании правосознания несовершеннолетних // Народное образование. 2006. № 9 (1362). С. 186–192.
15. Певцова Е.А. Функции правосознания учащейся молодежи: состояние и проблемы развития // Lex Russica. 2006. Т. LXV. № 5. С. 873–892.
16. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 31.07.2017) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15490 (дата обращения: 27.11.2017).
17. Приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 (ред. от 28.12.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111807 (дата обращения: 27.11.2017).
18. Приказ Россельхознадзора от 18.09.2017 № 908 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемого должностными лицами

территориальных органов Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору при проведении плановых проверок в рамках осуществления государственного земельного надзора» (зарегистрировано в Минюсте России 29.11.2017 № 49045) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_283857 (дата обращения: 27.11.2017).

19. Теория государства и права: курс лекций / М.И. Байтенин др.; под ред. А.В. Малько, Н.И. Матузова. Саратов: Издательство Саратовской высшей школы МВД РФ, 1995. 560 с.
20. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (последняя редакция) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справочная правовая система: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079 (дата обращения: 27.11.2017).

REFERENCES

1. Arkhipov K.A. *Zakon v Sovetskom gosudarstve* [The Law in the Soviet State]. Moscow, Leningrad, State Publishing House Publ, 1926. 156 p.
2. Barikhin A.B. *Bol'shoi yuridicheskii entsiklopedicheskii slovar'* [Comprehensive Legal Encyclopedic Dictionary]. Moscow, Knizhnyi mir Publ., 2004. 720 p.
3. Bratko A.G. *Pravookhranitel'naya sistema (voprosy teorii)* [Law Enforcement System (Theory)]. Moscow, Legal Literature Publ., 1991. 208 p.
4. Hobbes T. [Leviathan] In: *Mir filosofii. Ch. 2: Chelovek. Obshchestvo. Kul'tura*. [The World of Philosophy. Part 2: People. Society. Culture]. Moscow, Politizdat Publ., 1991.
5. Gradovskii A.D. [The Beginning of Russian State Law]. In: Gradovskii A.D. *Sochineniya. T. 7. Ch. 1* [Works. Vol. 7. Part 1]. St. Petersburg, 1901, pp. 7–145.
6. Granat N.L. [Sources of Law]. In: *Yurist* [Lawyer], 1998, no. 9, pp. 6–12.
7. Denisov S.A. [Bureaucracy and Positive Law]. In: *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* [Russian Law Journal], 2000, no. 2, pp. 131–143.
8. Kalashnikov S.V. [The System of the Constitutional Guarantees of Ensuring the Rights and Freedoms of the Citizens in the Conditions of the Formation of Civil Society in Russia]. In: *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2002, no. 10, pp. 17–25.
9. [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) (as amended, amended Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation dated 30.12.2008 No. 6-FKZ, dated 30.12.2008 No. 7-FKZ, dated 05.02.2014 No. 2-FKZ, dated 21.07.2014 No. 11-FCL)]. In: *Konsul'tantPlyus: spravochnaya pravovaya sistema* [ConsultantPlus: Reference Legal System]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399 (accessed: 27.11.2017).
10. Korkunov N.M. *Lektsii po obshchei teorii prava* [Lectures on the General Theory of Law]. St. Petersburg, Ed. The Law Books Store. N.K. Martynov, Commissioner GOV. Typography, 1908. 364 p.
11. Lisyutkin A.B. [Legal Technique and Legal Errors]. In: *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2001, no. 11, pp. 24–31.
12. *Normografiya: teoriya i tekhnologiya normotvorchestva* [Nomography: Theory and Technology of Norm-Setting]. Ed. by Arzamasov Yu.G. Moscow, Yurait Publ., 2017. 460 p.
13. Lazarev V.V., Afanas'ev V.S., Granat N.L. eds. *Obespechenie zakonnosti v deyatelnosti organov vnutrennikh del* [The Rule of Law in the Activities of the Internal Affairs Agencies]. Moscow, 1993. 157 p.

14. Pevtsova Ye.A. [The Role of Lawyers and Teachers in the Formation of Minors' Sense of Justice]. In: *Narodnoe obrazovanie* [Public Education], 2006, no. 9 (1362), pp. 186–192.
15. Pevtsova Ye.A. [Functions of Students' Legal Awareness: Status and Problems of Development] In: *Lex Russica*, 2006, vol. LXV, no. 5, pp. 873–892.
16. [The Resolution of the Russian Government dated 13.08.1997 No. 1009 (in ed. dated 31.07.2017) "On Approval of the Rules of Preparation of Regulatory Legal Acts of the Federal Bodies of Executive Power and Their State Registration"]. In: *Konsul'tantPlyus: spravoch'naya pravovaya sistema* [ConsultantPlus: Reference Legal System]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15490 (accessed: 27.11.2017).
17. [The Decree of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated 27.06.2003 № 484 (ed. by 28.12.2016) "On Approval of the Rules of Preparation of Normative Legal Acts in the Central Apparatus of the MIA of Russia"]. In: *Konsul'tantPlyus: spravoch'naya pravovaya sistema* [ConsultantPlus: Reference Legal System]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111807 (accessed: 27.11.2017).
18. [The Decree of Rosselkhoz nadzor of 18.09.2017 No. 908 "On Approval of the Inspection Form Sheet (Checklist) Used by the Officials of the Territorial Bodies of the Federal Service for Veterinary and Phytosanitary Supervision in Conducting Scheduled Inspections within the Framework of the State Land Supervision Implementation" (Registered in Ministry of Justice of Russia 29.11.2017 No. 49045)]. In: *Konsul'tantPlyus: spravoch'naya pravovaya sistema* [ConsultantPlus: Reference Legal System]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_283857 (accessed: 27.11.2017).
19. Baitin M.I., et ol. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Saratov, Publishing House Saratov Higher School of the Interior Ministry, 1995. 560 p.
20. [Federal Law of 26.12.2008 No. 294-FZ (the last version) "On Protection of Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs when Exercising State Control (Supervision) and Municipal Control"]. In: *Konsul'tantPlyus: spravoch'naya pravovaya sistema* [ConsultantPlus: Reference Legal System]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079 (accessed: 27.11.2017).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Арзамасов Юрий Геннадьевич – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кафедры государственного управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

e-mail: uarzamasov@hse.ru

Арзамасов Владислав Юрьевич – аспирант кафедры уголовного права юридического факультета Московского государственного областного университета;

e-mail: arzamasov.vladislav@gmail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Yuri G. Arzamasov – Doctor of Law, professor, professor at the Department of Theory and History of Law, Faculty of Law, National Research University “Higher School of Economics” and the Department of State Studies, the Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration;

e-mail: uarzamasov@hse.ru

Vladislav Yu. Arzamasov – postgraduate student at the Department of Criminal Law at the Faculty of Law, Moscow Region State University;

e-mail: arzamasov.vladislav@gmail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Арзамасов Ю.Г., Арзамасов В.Ю. Проблема гарантий законности ведомственных нормативных правовых актов // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2017. № 4. С. 8-21

DOI: 10.18384/2310-6794-2017-4-8-21

FOR CITATION

Arzamasov Yu.G., Arzamasov V.Yu. The Problem of Guarantees of the Legality of Departmental Normative Legal Acts. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2017, no. 4, pp. 8-21

DOI: 10.18384/2310-6794-2017-4-8-21