

Академия управления МВД России

РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ И ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА

*Сборник статей
Всероссийского круглого стола
(Москва, 15 декабря 2021 г.)*

Москва • 2022

УДК 321.01
ББК 63.3
Р76

Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России

Рецензенты: *А.И. Клименко*, начальник кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент; *С.А. Пунтус*, начальник учебного отдела Сибирского юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

Р76

Российская государственность и вызовы XXI века: сборник статей Всероссийского круглого стола (Москва, 15 декабря 2021 г.). Москва : Академия управления МВД России, 2022. – 200 с.

ISBN 978-5-907530-62-1

В сборник статей вошли выступления участников Всероссийского круглого стола «Российская государственность и вызовы XXI века», состоявшегося в Академии управления МВД России 15 декабря 2021 г. и приуроченного к Дню Конституции Российской Федерации. В выступлениях участников научного мероприятия отражены актуальные проблемы и перспективы развития Российского государства, и права в условиях вызовов современности.

Данное учебное издание предназначено для слушателей (магистрантов), адъюнктов (аспирантов), преподавателей юридических вузов и всех интересующихся проблемами развития государства и права.

УДК 321.01
ББК 63.3

ISBN 978-5-907530-62-1 © Академия управления МВД России, 2022

Оглавление

Пожарский Д. В. Вызовы XXI в. – фактор развития функций государства	5
Авакьян С. А. Конституционно-правовое развитие России: некоторые проблемы.	9
Анисифорова М. В. Опыт правовой регламентации государственно-служебных отношений в зарубежных странах . . .	15
Аувенин А. В. Материальные основы функционирования МВД как органа публичной власти: проблемные вопросы организации государственных закупок в современной России . . .	20
Баранник Д. Н. Особенности Земских соборов в сравнении с европейскими парламентами	25
Боева О. М. Генезис деонтологической подготовки кадров органов внутренних дел.	30
Борисов А. В. Московское государственное совещание, провозглашение Российской республики в сентябре 1917 г. как попытка предотвратить создание Советского государства. . . .	37
Былинская Н. А. Государственная политика в сфере защиты конституционных прав, свобод и интересов ребенка в России . . .	41
Гаврилов Б. Я. Уголовный проступок в условиях современных вызовов преступности	49
Гончаров И. В. Роль средств массовой информации в политической системе Российской Федерации	59
Ибрагимов О. А. Эволюция организации системы федеральных органов исполнительной власти в новейшей истории России: конституционно-правовой взгляд.	64
Клеймёнов Е. А. Совершенствование взаимодействия полиции с гражданами в оценках сотрудников органов внутренних дел. . . .	73
Климович Е. В. Правовые основания административной ответственности юридических лиц – собственников автотранспортных средств.	81
Колесниченко О. В. Участие государства в реализации конституционных начал охраны здоровья граждан через развитие института возмездительного (компенсирующего) страхования. . . .	85
Корабельникова Ю. Л. Латентные угрозы безопасности города на современном этапе развития Российского государства . . .	94
Косых А. А. Искусственный интеллект как угроза государственности	101
Кужахметова С. Н. О новых формах организации деятельности участковых уполномоченных милиции в советский период	108

Лясович Т. Г. Модели организации местного управления в 1917 г.: опыт Временного правительства	114
Матанцев Д. А. Сущностные стороны правового поведения	123
Поликарпов И. А. Конституция РСФСР 1918 г.: первый в истории Основной Закон социалистического государства	130
Репьев А. Г. Современные тенденции содержательного и технико-юридического изложения нормы российского права. ...	134
Рыболовлева Н. С. Правовой вектор развития взаимодействия государства и гражданского общества.	139
Рыжова Ю. В. Предупреждение угроз внутренней безопасности в Российской империи в начале XX в. (из опыта деятельности политической полиции)	144
Соборнов П. Е. Программа исследования Советского государства в работах М. А. Рейснера (1868–1928)	150
Степанян А. И. Полицейская система современного государства: выбор приоритетных направлений деятельности.	157
Стёпкин Е. Ю. Обеспечение безопасности Российского государства в свете решения национального вопроса: политико-правовые взгляды декабристов	166
Филин А. Ю. Проблема гегемонии в контексте развития современного Российского государства	171
Хвостова А. В. Ограничения в сфере публичного права как условие эффективности его действия	176
Хон Л. О. Пенитенциарная система Республики Казахстан и ее место в механизме государства	183
Хрони Н. Н. «Приоритетная обязанность» и проблемы отчуждения гражданского общества	187
Черномор А. Д. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка: конструкция и современное состояние. ...	192

Вызовы XXI в. – фактор развития функций государства

Пожарский Дмитрий Владимирович,
начальник кафедры государственно-правовых дисциплин,
доктор юридических наук, доцент
Академия управления МВД России

УДК 342

Аннотация. Тезисы посвящены вызовам функциональности Российского государства на современном этапе. Автор рассматривает вызовы XXI в. не только в качестве угрозы, но также в качестве фактора, развивающего государство и его функции.

Ключевые слова: государство; вызовы; функции государства; цифровизация; искусственный интеллект; охранительная функция государства; созидательная функция государства.

Уважаемые коллеги!

Подбирая тему круглого стола, мы рассчитывали на то, что под вызовами XXI в. участники мероприятия будут понимать «предложения» современной цивилизации государству выступить в качестве лидера в решении проблем, требующих колоссальной политической и правовой энергии. Надеюсь, наш расчет окажется в целом верным и, скорее всего, в геометрии нашего стола появятся угловатые формы.

В докладе был сделан акцент на том, что вызовы современной эпохи – это вызовы не только (и не столько) государству, но и обществу. Разница в том, что, в отличие от общества, государство берет на себя ответственность за способность отвечать на них, либо общество возлагает на него ответственность за реализацию социальных ожиданий. Так или иначе, вызовы государству – это проверка его способности управлять, т. е. функционировать. Функции государства – понятие управленческое и регулятивное. Следовательно, в их системе и содержании проявляется ценность и незаменимость государства как единственной эффективной формы организации современного общества.

По мнению докладчика, вызовы в большей степени выступают движущей силой изменения содержания функций, и в меньшей степени влияют на их систему. Система функций государства относительно неизменна. Ее ядро образуют две опорные и имманентные

функции государства – созидательная и охранительная. В них проявляется та роль, которую часть (государство) выполняет по отношению к целому (обществу), а именно – обеспечение непрерывного развития общества и сохранение достигнутых результатов. Содержание и структура этих функций зависит от исторических типов и форм государства, особенностей развития на конкретном историческом этапе, включая современный.

Возвращаясь к вызовам, останавливаясь на цифровизации и, пожалуй, главным ее продукте – искусственном интеллекте. Не берусь утверждать, что это главный вызов современной эпохи, но то, что цифровизация проникает во все сферы жизни и не оставляет практически никого равнодушным – бесспорно. Ее развитие – объективно происходящий процесс, в котором немало плюсов. Однако, потенциал цифровых технологий имеет определенные пределы, особенно, в сфере права и политики. Не следует забывать, что «цифра» и искусственный интеллект функционируют по законам физики, а государство и право метафизичны.

Тем не менее на этот вызов государству и праву придется отвечать совместно, в очередной раз показывая неразрывную обоюдную связь. Вопрос о роли искусственного интеллекта в государственно-правовой реальности, включая соотношение с естественным интеллектом, придется ставить и решать. В этом контексте непременно обнажится проблема прав человека и достоинства личности. Достоинство и права человека – это правовое общение, в т. ч. борьба, но это общение с себе подобными. Уцелеет ли естественное право человека на общение с себе подобными? Сможет ли на равных соперничать человек с машиной в сфере права и как быть в данном случае, скажем, с принципом равенства перед законом и судом?

Ответ на эти вопросы окажется в т. ч. в плоскости теории права и государства, в плоскости функций государства (охранительная или созидательная), типа правового регулирования (дозволять и стимулировать или запрещать и ограничивать). Время покажет, но сегодня искусственный интеллект следует рассматривать не только в качестве источника повышенной опасности, но также в качестве фактора, развивающего государство, побуждая его совершенствовать технологии публичного управления и правового регулирования. «Цифра» проникает в функции, обуславливает методы и формы их реализации, но не только. Вместе с тем она обязывает государство выбрать оптимальную комбинацию охранительной и созидательной функции. «Догнать и перегнать Америку» или хотя бы не сильно отстать, повышать уровень цифровой грамотности и т. д. – эти цели и принципы становятся компонентом созидатель-

ной функции государства, регулятивной функции права, диспозитивного метода правового регулирования (дозволений, обязываний и юридических стимулов), главным образом отраслей или институтов гражданского права, быть может формирующейся отрасли – цифрового права.

Нейтрализация социально-травмирующего потенциала искусственного интеллекта – задача охранительной функции государства и права, охранительных отраслей и правовых институтов и находящихся в их арсенале юридических средств: запретов и ограничений. Устоит ли государство, не заменит ли публичную власть «коллектив» новейших чиновников-ботов с искусственным интеллектом. Думаю, что опасения за жизнеспособность государства не более чем преувеличение. Его исчезновение уже прогнозировали. Пожалуй, самым «свежим» примером служит теория сторонников К. Маркса об отмирании государства (Ф. Энгельс, В.И. Ленин). По мере исчезновения классовых антагонизмов, государство, как орудие, обеспечивающее экономическое и политическое доминирование того, в чьих руках оно находится, отмирает за ненадобностью. Однако мы прекрасно видим, что классовая составляющая (несмотря на заметное сокращение в официальном словоупотреблении) никуда не исчезла. Не только сохранена, но и юридически гарантирована атрибутика классового общества: частная собственность на средства производства и ее эксплуатация, диспропорции в распределении продукта, формы классовой организованности.

Второй вызов отчасти является следствием первого и кроется в теоретическом отражении государства. Сегодня «в тренде» (как модно говорить) изображение государства в самых разнообразных цифровых концептах, смыслах и метафорах. Сложно удерживать в памяти «цифровые» прилагательные к существительному «государство», при помощи которых современные авторы пытаются обосновать его новую сущность, формы и содержание. «Цифровое управление», «цифровое правосудие», «электронное правительство», «электронное государство» и т. п. Складывается впечатление, что «цифра» изменила государство до неузнаваемости. Неужели у него не осталось классовой сущности и функций, социального назначения, форм, аппарата управления (механизма), суверенитета и иных неотъемлемых свойств... Каковы же риски такого развития?

Во-первых, тенденция к объяснению государства при помощи цифровой терминологии оттеняет его главные и сущностные свойства, познавательный и политико-практический потенциал которых не исчерпан. Повторюсь, цифровые технологии проникают в функционирование государства, но они должны исполь-

зоваться ровно в той мере, в какой они превосходят человека в способности управлять или быть управляемым и обеспечивать базовые ценности общества.

Во-вторых, цифровизация препятствует преодолению излишне «механизированного» понятия о государстве (машина, аппарат и т. д.). Традиционно его механизм образуют органы, учреждения, институты и т. п. Куда делись носители публичной власти – люди? Потенциал антропологического подхода позволяет обогатить представление о государстве, особенно оно способствует познанию его функций. Функции государства в конечном итоге складываются из юридически значимых поступков носителей публичной власти – людей. Известно, что право имманентно человеку и появляется вместе с ним. Социальное управление, публичная власть и государство не менее антропологичны и имманентны человеку. Методологические установки «познавая право, познай прежде человека» или «где общество, там и право» и им подобные долженствования применительно к государству (при замене права на государство) остаются вполне состоятельными.

Конституционно-правовое развитие России: некоторые проблемы

Авакьян Сурен Адибекович,
заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
юридического факультета,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
заслуженный юрист Российской Федерации
МГУ имени М. В. Ломоносова

УДК 342

Аннотация. В статье проводится анализ основных поправок, внесенных в Конституцию Российской Федерации в 2020 г., и определяются основные тенденции конституционно-правового развития Российского государства. Говоря об определенных недостатках в конституционно-правовом регулировании, автор отмечает необходимость конституционной логики и конституционной культуры регламентации общественных отношений.

Ключевые слова: конституция; конституционное развитие; конституционные поправки; конституционная логика.

В кратком сообщении сложно охватить многие проблемы конституционно-правового развития страны, тем более что зачастую в них определяющим является политическое начало. И все же ряд моментов стоит выделить.

1. Прежде всего плюсом следует считать то, что принципиально изменилось отношение к Конституции Российской Федерации. Длительные годы поддерживалась иллюзия первых разработчиков – что они создают Основной Закон «на вечные времена». Отвергались предложения ученых и практиков – это документ переходного периода. Он не может быть неприкосновенным. Если становится очевидным, что Конституция устаревает, не дает ответы на отдельные исходные и тем более появившиеся вопросы жизни государства, общества, граждан и их объединений, надо идти на конституционное реформирование. Видна, к сожалению, стратегическая ошибка создателей текста Конституции – выделение в ней глав, корректировка которых требует принятия нового Основного Закона (т. н. «пересмотр» Конституции). Между тем совершенствование может понадобиться и категориям, которые, являясь ключевыми, таковыми и остаются, но все же нуждаются в «подкреплении» с течением

времени. Например, мы не ждали такой меры посягательств на суверенитет нашего государства, на семейные ценности, как это имеет место в наши дни. И если здесь что-то надо упрочить, из-за этого совсем не обязательно идти на пересмотр, достаточны поправки, как и по другим главам Конституции.

В итоге слова Президента Владимира Владимировича Путина – «Конституционной реформе быть!» – пришлось сознательно сочетать с тем, что немало положений, «просящихся» в главы об основах конституционного строя, о правах и свободах граждан, нашли отражение в последующих частях Конституции Российской Федерации при ее совершенствовании в 2020 г. Обо всем не скажешь, и все-таки упомянем о ряде моментов:

- прежде всего, вся реформа проведена под знаком развертывания категории публичной власти; правда, она пока не нашла своей расшифровки в обновленном тексте, ее связь с закрепленным в ст. 3 Конституции Российской Федерации народовластием как важнейшей основой нашего конституционного строя не раскрыта, но будем надеяться, что это еще придет;

- не удалось уйти от противоречия, когда в главе об основах конституционного строя вынужденно осталась норма об отделенности местного самоуправления от органов государственной власти (ст. 12), но вслед за тезисом, отраженным довольно давно в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, теперь и в ст. 132 Конституции Российской Федерации сказано, что местное самоуправление и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации;

- не получилось ясного отражения в Конституции категории гражданского общества и соответственно общественной власти как самостоятельной линии публичной власти, – вместо отдельного регулирования этих моментов либо в гл. 1 об основах конституционного строя, либо в специальной главе Основного Закона, об институтах гражданского общества упомянули в ст. 114 Конституции Российской Федерации, посвященной полномочиям Правительства Российской Федерации, вольно или невольно привязав указанные институты к федеральной исполнительной власти. Хотя ясно, что о гражданском обществе надо говорить как о структуре самостоятельной, а задачи ее совершенствования лучше было бы связать в первую очередь с Президентом Российской Федерации;

- появились в Конституции Российской Федерации слова о «взаимном доверии государства и общества», их поместили там, где речь идет об экономическом росте страны (новая ст. 75-1), хотя это больше относится к конституционному строю;

– то же самое можно сказать о категориях «социального партнерства», «экономической, политической и социальной солидарности» – пока они тоже привязаны к экономическим задачам, благосостоянию граждан, уважению человека труда (ст. 75-1 Конституции);

– многие новые положения, включенные в Конституцию Российской Федерации, претендуют на то, чтобы с их помощью характеризовать дальнейшее развитие конституционного «портрета» общества, а также базу прав и свобод личности – это касается отражения роли веры в Бога (ст. 67-1), языка государствообразующего народа (ст. 68), уважения человека труда (ст. 75, 75-1), развития культуры (ст. 68), поддержки семейных ценностей (ст. 72).

Так что общая перспектива очевидна – улучшение текста Основного закона, включение в него ключевых норм, если этого требует новое время.

2. Говоря о конституционно-политическом и конституционно-правовом развитии страны, приходится констатировать крайне нежелательное явление – видимость политической и партийной активности и пассивность, а то и безразличие населения. Регулирование идет неплохо – оно началось с конституционной реформы и сейчас продолжается, причем перспективы завершения не видно: и федеральный уровень меняется, и включаются в процесс все 85 субъектов Российской Федерации, а это ведь их конституции, уставы, богатство законов. Но несколько явлений сегодня подавляют все и всех:

– в течение последних двух лет мы находимся под тяжестью ограничений, связанных с пандемией COVID-19, и несмотря на принимаемые государством меры, желаемых улучшений еще не наступило – болезнь эволюционирует новыми штаммами;

– обещанные при конституционной реформе улучшения материального положения, рост минимальных размеров оплаты труда и индексация пенсий разбиваются о «свободу» ценообразования и опережающий рост цен;

– расползание нищеты становится реальностью большей части населения страны и ее территории; за пределами крупных городов бесхозяйственность становится очевидной и охватывает прежде всего сферы обслуживания населения; пустота полей на большей части территории страны ужасает...

В итоге наблюдается крайне беспокоящее явление: наряду с «покорностью» физиологическим недугам появляются и общественные симптомы – *политическая апатия и неверие во власть*. Вместо конструктивного воздействия «свобода» жизни и поведения ведет к обратным явлениям – парадоксально, но активность недру-

гов нашей страны расширяется и находит «благодатную» почву во всевозможных внутренних масштабных и локальных средствах массовой информации. Люди старшего поколения помнят, как в советское время способствовали разрушению народа «Голос Америки», «Радио “Свобода”» и еще несколько антисоветских изданий. Но это были все-таки зарубежные средства массовой информации. Сейчас появились сотни наших источников, они вещают о чем угодно и открыто, мешая правду с неправдой и забивая головы всех поколений. В итоге даже при создании неплохих по качеству законодательных основ нашей системы нас вынуждают к «оборонительному» характеру государственной политики.

3. Ряд постулатов нашей жизни, даже при отражении в Основном Законе, все-таки нуждаются в том, чтобы они стали более четкими правилами их применения. С учетом сжатых объемов материала остановимся на некоторых.

Поскольку мы являемся федеративным государством, следовало бы последовательно и при необходимости жестко применять некоторые устои его организации. Особенно это сочетание централизации и децентрализации. Статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации исходят из разделения вопросов ведения на строго федеральные и совместного для России и субъектов Российской Федерации. И следовало бы отработать это разграничение. Договорный путь разделения полномочий между органами государственной власти федерального и регионального уровней допускается ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации, а также прежним Федеральным законом 1999 г. об органах законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹, а также и новым Федеральным законом 2022 г. об общих принципах организации публичной власти субъектов Российской Федерации². Однако он себя не оправдал. Полагаем, государственная политика должна строиться на том, что каждый уровень власти занимается своими делами. Между тем сегодня регулирование строится в т. ч. и на том, что допускается передача субъектам Российской Федерации полномочий Российской Федерации не только в сферах совместного ведения, но и исключительного ведения Российской

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (последняя редакция). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 14 марта 2022 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федерации. Думается, это не лучшее решение для федеративного государства; кроме того, неясна при этом природа собственности (имуществва) как при передаче «вниз» полномочий, так и особенно при их возвращении «назад», в федеральное ведение, по инициативе Центра.

Стоит усовершенствовать порядок реализации под руководством федерального центра различных общегосударственных программ. К тому же, надо учесть, что таких программ становится все больше. А их осуществление следует строить на сочетании творчества и императива.

Обратим внимание и на то, что при введении каких-либо новых нормативных решений, их надо сопровождать сначала принятием основополагающих актов. Например, новеллой 2020 г. в Конституции Российской Федерации предусмотрена возможность создания федеральных территорий. Ученые исходили из того, что если такое создание осуществляется федеральным законом, то и основы статуса такой территории тоже определяет федеральный закон (это следует из ст. 67 Конституции Российской Федерации). Между тем сначала законом была создана федеральная территория «Сириус» и началось определение ее статуса. Между тем это отнюдь не «типичный» вид федеральной территории. Сложно сказать, как данный опыт нормативного регулирования пригодится далее при образовании иных федеральных территорий.

Кроме того, в последние годы началось «увлечение» созданием иных территорий с особыми статусами и органами управления, не очень сочетаемыми с государственно-муниципальной системой власти, заложенной в Конституции Российской Федерации. Постепенно назревает необходимость конституционно-административной реформы власти в масштабах всей страны.

Обратим внимание и на то, что стало ощущаться влияние недлучшего прошлого опыта руководства, отдающего «административными» началами. Особенно это заметно в управлении территориями субъектов Российской Федерации, где федерализм, казалось бы, предполагает гибкость решений. В частности, кандидатов на должности руководителей субъектов Российской Федерации чаще всего подбирают в Администрации Президента Российской Федерации. Есть очевидное недоверие и к местным руководителям, и к населению – например, возможность самовыдвижения на пост главы субъекта Российской Федерации оставлена на усмотрение субъектов Российской Федерации и, как правило, она не отражается в их законодательстве. Есть немало фактов, когда на пост главы исполнительной власти «перебрасывают» человека из другого субъек-

екта Российской Федерации или из центрального аппарата, никак не связанного с данной территорией.

4. К сожалению, приходится говорить о необходимости заботиться о качестве конституционно-правового *нормативного* регулирования. Речь идет о ряде явлений:

– нежелательность включения в Конституцию норм, которым все же место в подконституционном регулировании – например, совсем не требовалось на уровне Конституции говорить о том, что депутаты и чиновники не должны иметь двойного гражданства, место таким нормам в обычном законе, где они и размещались ранее;

– включение в текст Конституции Российской Федерации какого-то понятия предполагает ясность его толкования и восприятия. Например, если ранее мы говорили, что кандидатура на пост Председателя Правительства Российской Федерации представляется Президентом Российской Федерации Государственной Думе на согласование, а после этого кандидат назначается Президентом Российской Федерации на этот пост, все было ясно. Теперь же мы читаем, что представленная Президентом кандидатура *утверждается* Государственной Думой, а далее – *назначается* Президентом Российской Федерации, мы начинаем рыться в словарях и не можем найти разницу в понятиях. Или еще: находим норму о том, что от Совета Федерации требуются *консультации* по ряду должностей, представляемые Президенту Российской Федерации, и не можем разобраться, в чем сила таких консультаций – допустим, что Государственная Дума не утвердила трижды кандидата на пост Председателя Правительства Российской Федерации и за это может последовать ее роспуск, а будет ли что-то Совету Федерации за «отказную» консультацию?

Уже давно ставится вопрос о необходимости конституционной логики и конституционной культуры регламентации общественных отношений. К сожалению, это требование зачастую не соблюдается. В итоге в определении статуса субъектов конституционно-правовых отношений мы получаем неувязки и, как результат, нестабильность политического развития. Решением данной задачи надо заниматься постоянно.

Опыт правовой регламентации государственно-служебных отношений в зарубежных странах

Анисифорова Марьям Владимировна,

ведущий научный сотрудник

ФГКУ «ВНИИ МВД России»,

старший преподаватель кафедры

административного права и процесса,

кандидат юридических наук

Московский государственный юридический университет имени

О. Е. Кутафина (МГЮА)

УДК 342.95

Аннотация. В статье приводится краткое сравнительно-правовое исследование вопросов правовой регламентации государственно-служебных отношений в Российской Федерации и за рубежом. В частности, затрагиваются принципы построения и функционирования системы государственной службы в Беларуси, Казахстане, Киргизии, Таджикистане, Армении и др. Делается вывод о необходимости наработки позитивного опыта проведения организационных и правовых мероприятий для целей разрешения комплекса проблем, вытекающих из отсутствия целостной системы государственной службы, а также противоречий в законодательстве о государственной службе.

Ключевые слова: *государственная служба; государственно-служебные отношения; государственный служащий; зарубежное законодательство о государственной службе.*

Каждое государство обладает значительной свободой в выборе форм и методов реализации государственного управления (исполнительной власти). И от того, каким из них отдается предпочтение, зависят устройство и функциональность национальной системы государственной службы и организационно-правовой статус конкретных государственных служащих.

На постсоветском пространстве (в Беларуси, Казахстане, Киргизии, Таджикистане, Армении, Азербайджане и др.) в силу исторических условий (на пути к независимости) примерно в одно время начало разрабатываться законодательство о государственной службе, при этом новые национальные государства искали собственный путь правового регулирования и организации государственно-служебных отношений. В ряде вопросов он оказался общим для всех бывших участников Союза, а в других – абсолютно непохожим и новым.

Прежде всего следует сказать, что на сегодняшний момент времени уже во всех постсоветских республиках действуют специальные законодательные акты о государственной службе: Закон Республики Армения от 29 марта 2018 г. № ЗР-205 «О гражданской службе»¹; Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 г. № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан»²; Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь»³; Закон Азербайджанской Республики от 21 июля 2000 г. № 926-IQ «О государственной службе»⁴; Закон Республики Таджикистан от 5 марта 2007 г. № 233 «О государственной службе»⁵ и др. Более детальные особенности прохождения государственной службы в отдельных государственных органах определяются подзаконными актами. Поскольку особое значение во всех государствах придается проблемам противодействия коррупционным проявлениям на государственной службе, по этому вопросу также наработана обширная нормативно-правовая база.

Общим для стран является закрепление права на равный доступ к государственной службе в национальных конституциях. Однако уже в конституционных положениях можно проследить отдельные особенности. В Азербайджане на государственную службу принимаются в т. ч. иностранные граждане и лица без гражданства, а вот быть должностными лицами государственных органов могут только граждане республики (п. II ст. 55 Конституции Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г.), в Беларуси, Грузии, Казахстане – право поступления на государственную службу и ее прохождения принадлежит исключительно гражданам этих республик (ст. 39 Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. № 2875-XII;

¹ О гражданской службе [Электронный ресурс]: Закон Республики Армения от 29 марта 2018 г. № ЗР-205. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1268&lang=rus> (дата обращения: 20.10.2021).

² О государственной службе Республики Казахстан [Электронный ресурс]: Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 г. № 416-V. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения: 20.10.2021).

³ О государственной службе в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10300204> (дата обращения: 20.10.2021).

⁴ О государственной службе [Электронный ресурс]: Закон Азербайджанской Республики от 21 июля 2000 г. № 926-IQ. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30589357 (дата обращения: 20.10.2021).

⁵ О государственной службе [Электронный ресурс]: Закон Республики Таджикистан от 5 марта 2007 г. № 233. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30574167 (дата обращения: 20.10.2021).

ст. 29 Конституции Грузии от 24 августа 1995 г.; ч. 4 ст. 33 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.). Чаще всего делается отсылка на специальное законодательство, к примеру, в ст. 49 Конституции Республики Армения закреплено, что каждый гражданин имеет право поступления на публичную службу на общих основаниях, однако «подробности устанавливаются законом». В основных законах Казахстана и Беларуси также оговаривается необходимость соответствия кандидатов на государственную службу определенным квалификационным требованиям, наличия у них профессионального образования и подготовки.

В каждом специальном законе республики содержится свой перечень принципов государственной службы, часть из них носит более общий характер и содержится во всех законодательных актах – принципы законности, приоритета прав и свобод человека и гражданина, равного доступа к государственной службе, компетентности и профессионализма государственных служащих и др., а вторая группа принципов весьма специфична. К примеру, в ч. 1 ст. 4 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 г. № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан» закреплены в числе принципов казахстанский патриотизм, меритократия (как признание личных заслуг и достижений государственного служащего и его продвижение по государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой), нетерпимость к правонарушениям, практическая ориентированность подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. В ст. 6 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» одним из принципов государственной службы значится служение народу Республики Беларусь, а в ст. 4 Закона Украины от 10 декабря 2015 г. № 889-VIII «О государственной службе»¹ – принцип добродетели, предполагающий направленность действий государственного служащего на защиту публичных интересов и отказ от превалированного частного интереса при осуществлении должностных полномочий.

Различается также видовая характеристика государственной службы и государственных служащих в этих странах. Казахстанская модель государственной службы включает в себя категории: «государственный служащий», «административный государственный служащий» (как правило, назначаемый местным представи-

¹ О государственной службе [Электронный ресурс]: Закон Украины от 10 декабря 2015 г. № 889-VIII. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36098550 (дата обращения: 20.10.2021).

тельным органом), «государственный служащий, проходящий правоохранительную службу», «политический государственный служащий» (несет ответственность за реализацию политических целей и задач). Всего предусмотрено два корпуса служащих «А» и «Б». В корпус «А» включены административные государственные должности управленческого уровня, для которых предусмотрен особый порядок поступления, прохождения и прекращения государственной службы, а также специальные квалификационные требования, а в корпус «Б» – все иные.

В Беларуси под государственным служащим понимается гражданин, который занимает государственную должность, наделен соответствующими полномочиями и выполняет служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местного бюджета. Выделяют государственных служащих, проходящих службу в Палате представителей и Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь и их секретариатах, правительстве Республики Беларусь, Конституционном Суде, Верховном Суде, Высшем Хозяйственном Суде, Администрации Президента Республики Беларусь, министерствах, иных республиканских органах государственного управления, таможенных органах, государственных нотариальных конторах и т. д. (ч. 1 ст. 7 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь»).

Можно проследить отсутствие качественной правовой регламентации взаимосвязей между различными видами государственной службы в постсоветских республиках. То же самое касается создания эффективной системы управления государственной службой. В большинстве стран не сформирован единый орган управления этой системой, не определены его задачи. Однако есть и положительный опыт правового регулирования этого вопроса. Например, в Казахстане действует Агентство по делам государственной службы, которое подчинено Президенту Республики Казахстана. Этот орган наделен широкими полномочиями по разработке предложений в законодательство о государственной службе, утверждению типовых квалификационных требований к категориям административных государственных должностей, мониторингу состояния кадрового состава политических и административных государственных должностей государственной службы, формированию национального доклада о состоянии государственной службы, осуществлению координации деятельности государственных органов по организации проведения стажировок для государственных служащих и многое др.

Детально регулируется в законодательстве постсоветских стран о государственной службе административно-правовой статус государственных служащих, установленные для них права, обязанности, ограничения, запреты и гарантии, а также процедуры поступления, прохождения и прекращения государственной службы. В этом смысле любопытен опыт Казахстана, где особое внимание уделяется методам оценки работы государственных служащих. Для этих целей в республике образованы кадровые службы (службы управления персоналом), которые являются организационно самостоятельными от других структурных подразделений государственных органов и непосредственно подчиняются руководителям. Активно ведется антикоррупционная политика, разрабатываются правила служебной этики (кодексы).

Предварительно можно заключить, что в большинстве сопредельных стран меры по совершенствованию организационно-правовой системы государственной службы направлены на достижение единой цели создания сильного государственного аппарата, способного эффективно осуществлять национальные задачи и функции.

Материальные основы функционирования МВД как органа публичной власти: проблемные вопросы организации государственных закупок в современной России

Аувенин Анатолий Викторович,
заместитель начальника управления тылового обеспечения
Санкт-Петербургский университет МВД России

УДК 342

Аннотация. В целом данная статья призвана урегулировать проблемы отечественного законодательства в сфере организации государственных закупок и создать научно обоснованную почву для совершенствования сектора в Российской Федерации, ибо в условиях трансформации современных экономических процессов важным инструментом реализации экономической политики государства являются публичные закупки. Данный сектор государственной экономики не лишен и ряда проблем, который автор определяет в данной статье.

Ключевые слова: государственные закупки; проблемы в сфере государственных закупок; закупки, которые производит государство; государственные и муниципальные закупки.

Система государственных закупок в Российской Федерации, согласно действующему законодательству, призвана обеспечить эффективное и прозрачное осуществление закупок, создать конкурентную среду в сфере публичных закупок, предотвратить проявления коррупции в этой сфере и развить добросовестную конкуренцию.

Безусловным преимуществом правового регулирования изучаемой темы явилось изменение подхода к различным основаниям для отклонения предложения участников. Список таких оснований достаточно значительный и данные основания могут быть подтверждены любым способом. Конкретный способ документального подтверждения указанных фактов заказчик устанавливает в документации конкурсных торгов только для победителя процедуры (за исключением информации, содержащейся в открытых источниках).

С другой стороны, сегодня само законодательство Российской Федерации о государственных закупках, согласно которому была введена практика электронных аукционов, далеко не однозначно воспринимается представителями хозяйственной сферы. Важным принципом для проведения закупок без каких-либо наруше-

ний является обязательство заказчиков о несении ответственности за проведенные тендеры. Поэтому в исследуемой сфере выделяется целый ряд существующих проблем, возникших из-за определенных недостатков правовой базы.

Во-первых, одной из самых «популярных» схем проведения торгов является привлечение к ним фиктивных псевдо-организаций, сбивающих цену, а в случае победы, отказывающихся подписывать договор с заказчиком. В таком случае подписывается договор со следующей за победителем организацией, или же тендер проводится заново.

Во-вторых, довольно частой практикой, негативно влияющей на прозрачность проведения тендеров, стало «ложное» определение их предмета. Таким образом, тендер «скрывается» от потенциальных других участников, что препятствует им в поиске и представлении предложений. Еще более простой схемой является сокрытие тендера в системе электронных закупок путем осуществления грамматических ошибок в его названии или указанием заведомо неверной его квалификации.

В-третьих, заказчик вправе отменить торги по разным причинам, которыми могут послужить надуманные основания, отсутствие дальнейшей потребности в закупке или указать иную информацию, не подлежащую проверке. Это обычно происходит, если победу одерживает нежелательный для заказчика кандидат. Формальной причиной в таких случаях становится необходимость предоставить дополнительные документы, подтверждающие, что предложение полностью соответствует требованиям тендерной документации.

В-четвертых, довольно часто возникает проблема, заключающаяся в несоответствии качества поставляемой продукции требованиям, ранее заявленным в документации торгов. Во избежание подобных трудностей заказчики имеют право закрепить в документах к тендеру обязательство, согласно которому победитель должен предоставить образцы продукции.

В-пятых, действующее законодательство предоставляет заказчикам достаточно широкие права, благодаря которым они могут установить необходимые критерии для того, чтобы победителем тендера стал «нужный» кандидат, например: критерии устанавливаются по собственному усмотрению заказчика, поэтому сомнительная фирма может легко стать победителем тендера; некоторые из выдвигаемых требований, т. е. критериев, могут носить дискриминационный характер; ряд оснований для отказа в закупке участнику проведения тендера могут иметь специфическое содержание.

Таким образом для обеспечения решения тактических и стратегических задач государства важное значение имеют публичные закупки. Как известно, крупнейшим потребителем в стране явля-

ется государство. Учитывая это, публичные закупки могут формировать рынки товаров и услуг, влиять на траты и потребления, содействовать внедрению инноваций и новых технологий. В пользу публичных закупок свидетельствует и тот факт, что в отдельных секторах (оборонной промышленности, области здравоохранения, научно-исследовательской отрасли, строительстве, энергетике, транспорте и тому подобное) государственные закупки являются одним из главнейших рынков сбыта.

Законодательный массив данной сферы деятельности государства представлен Федеральным Законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ и Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»², что является следствием экономических и политических изменений в стране, призванным стабилизировать экономическую составляющую государства. Необходимость изменений в сфере государственных закупок была вызвана необходимостью: борьбы с нецелевым расходованием бюджетных средств, снижением последствий кризисных явлений, обеспечением конкуренции на рынке публичных закупок и привлечением инвестиций.

Существующая система электронных государственных закупок направлена на обеспечение максимальной прозрачности на рынке публичных закупок – договоры и тендерная документация размещается на сайте.

Однако существующая система публичных закупок не лишена недостатков. Так, процедура торгов в ряде случаев может сводиться к фиксации результатов; процедура обжалования результатов тендеров является сложной и непрозрачной; часто является недостаточным уровень профессионализации членов тендерного комитета и тому подобное.

Закупки являются важной частью деятельности учреждений, организаций, предприятий государственного сектора по созданию общественных благ. Процесс публичных закупок включает в себя определение потребности, планирование, анализ рынка, подготовку тендерной документации, проведение тендера, процесс определения отбора/квалификации поставщиков, переговоры по договорам, подготовка и подписание договоров, контроль за их выполнением.

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Рос. газ. 2013. 12 апр.

² О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // Рос. газ. 2011. 22 июл.

Согласно данным веб-сайта *zakupki.gov.ru* в течение всего 2020 г., благодаря системе электронных закупок экономия государственных средств составляет более чем 36 млрд руб. Насколько это соответствует действительности, должно ответить независимое исследование. Однако сегодня свои закупки осуществляют более 8 млн госзаказчиков, объявлено более 1,5 млн тендеров.

Российская Федерация как член Соглашения ВТО о государственных закупках (ГПА) стала еще более открытой для иностранных участников и получила доступ к закупкам за рубежом. Электронная система упростила доступ к торгам для участников, снизила уровень затрат на администрирование как самой системы со стороны государства, так и расходов на администрирование процесса со стороны закупщиков и участников и в целом ускорила процесс закупок. К тому же, мониторинг процесса закупок, который охватывает электронная система, стал более простым и доступным. Стоит отметить, что условия закупки (пороги, процедуры) могут варьироваться в зависимости от типа заказчика.

Реформа публичных закупок является одной из самых успешных отечественных реформ, которая стала прецедентом результативного взаимодействия гражданского общества, государства и бизнеса. Несмотря на необходимость дальнейшего совершенствования, можно выделить ряд позитивных изменений, к которому привела реформа публичных закупок.

Реформа увеличила общую осведомленность граждан Российской Федерации относительно публичных закупок. Это достижение важно, потому что именно граждане являются конечными потребителями государственных услуг, обеспечение работы которых поддерживают закупки, а также теми, кто на самом деле платит за закупленные товары через налоги. В рамках реформы состоялась децентрализация торговых площадок: по состоянию на конец января 2020 года работает 17 аккредитованных частных торговых площадок (для всех закупок) вместо одной государственной. Реформа открыла для отечественных закупщиков возможность приобщиться к глобальному рынку государственных закупок.

Электронная форма системы публичных закупок имеет много преимуществ:

- оптимизирует процесс за счет увеличения скорости операций (нет необходимости присутствовать при проведении торгов);
- снижает административное бремя (меньше документов и времени для подготовки процедуры закупки);
- обеспечивает более высокий уровень безопасности документов, размещенных через Интернет.

Электронная форма закупок является одним из многих движущих факторов усиления конкурентоспособности в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Краткосрочный эффект влияния системы электронных госзакупок на конкурентность проявляется в увеличении количества участников, повышении однородности участников и уменьшении мотивации к сговору между заказчиком и поставщиком.

Существенным препятствием для эффективных публичных закупок в России является низкий уровень присутствия иностранных компаний на рынке публичных закупок. Следовательно, открытость рынков публичных закупок для иностранных компаний приведет к росту качества товаров, работ и услуг при более низкой цене. Сама система не способна уничтожить коррупцию, нивелировать тендерные заговоры или противодействовать необъективному завышению ценового предложения, однако перевод закупок в электронный формат позволяет эти процессы выявить, узнать о них и противодействовать им. Ведь часто победителями торгов становятся поставщики, стоимость предложения продукции, работ и/или услуг которых является ниже себестоимости. Это может быть связано с имеющимися недостатками технологического процесса, низким качеством продукции, что позволяет поставщику демпинговать на рынке. Кроме этого, поставщик может значительно занижать цену своей продукции при наличии умысла на мошеннические действия – не выполнять условия договора, однако присвоить денежные средства заказчика, которые одновременно являются и государственными средствами.

Учитывая объемы публичных закупок и динамику их роста, с уверенностью можно сказать, что такой рынок является привлекательным для отечественного производителя, а проведение работы по повышению конкурентоспособности товаров и приведения их в соответствие с европейскими стандартами качества позволит в дальнейшем на равных условиях конкурировать на рынках ЕС, обеспечивая себе рост прибыли и создание положительного имиджа.

Таким образом, можно отметить, что эффективное функционирование системы публичных закупок в условиях современных экономических преобразований позволяет решить ряд социально-экономических проблем государства, обеспечивает проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий и разработок. Совершенствование системы публичных закупок должна предотвратить необоснованное завышение цены на товары и услуги со стороны участников торгов, подачу недостоверной информации об участниках закупок и злоупотребления служебным положением во время применения тендеров с одним поставщиком.

Особенности Земских соборов в сравнении с европейскими парламентами

Баранник Дмитрий Николаевич,
слушатель Академии управления МВД России

УДК 340

Аннотация. Земские соборы являются частью истории развития российского общества, эволюции государственного аппарата в Новое время, свидетельством изменений в классовом строе. Автор статьи попытается ответить на вопрос: носили ли земские соборы совещательный или законодательный характер, действительно ли они ограничивали власть царя и чем отличались от парламентаризма в Европе. В статье проводится сравнительный анализ Земских соборов, которые являются развитием давних традиций вечевого демократии, и европейского «парламента», изначально сформировавшегося в Англии в XIII в. в качестве сословно-представительного собрания при монархе.

Ключевые слова: *Земский собор; европейский парламент; Московское государство, сословие.*

Земские соборы были центральным сословным представительством России в середине XVI–XVII вв. Как общественное учреждение они только начинали формироваться и не имели четких целей и жестко установленных полномочий. Соборы созывались царем, Боярской думой, Освященным советом в составе, в который входили представители церковно-монастырской власти, боярской думы, помещиков и вольных горожан. Регулярность и продолжительность заседаний земских управ определялись заранее, а также определялись по важности и содержанию обсуждаемых вопросов.

Первый Земский собор созвал молодой царь Иван IV по учению митрополита Макария. Иван IV (позже известный как «Грозный»), коронованный первым русским царем в 1547 г., созвал Согласительный собор («Согласительное собрание») в 1549 г. после беспорядков в Москве в 1547 г. Собор примирений включал в себя Боярскую думу («Совет лордов»), воеводы («военные наместники») и сыновей бояр, этот собор сторонники концепции обычно считают первым земским собором [3, с. 33]. Однако продолжались и исключительно церковные соборы, и в 1551 г. Иван IV созвал Стоглавый собор («Собрание ста глав») для регулирования религиозной жизни. В обращении к этому собору он подчеркнул, что его интересует не только организация Земли (устройство земское), но и церковные дела [7].

В ходе первых соборных встреч были приняты и другие не менее важные политические решения:

– 1566 г. – решением Земского собора принято решение о продолжении Ливонской войны;

– 1584 г. – решением Земского собора утверждено правление Федора Ивановича, сына Ивана IV.

Земскими Соборами были избраны многие цари: Годунов – в 1598 г.; Шуйский – в 1606 г.; Владислав – в 1610 г.; Михаил Федорович – в 1613 г.; Иван и Пётр Алексеевичи – в 1682 г. Земским собором 1645 г. было признано династическое право Алексея Михайловича на престол.

Таким образом, появление земских соборов в России было первым явлением в общественно-политической жизни, которое безусловно можно назвать наследственным представительством. Ведь существовавшие до соборов вече, обладали, по сути, иной природой – их деятельность была менее регламентирована, и они не решали задач общегосударственного значения. Общим же стало то, что и в Вече, и в Земский собор входили представители разных слоев населения.

Однако все же это были органы с разными функциями. Земский собор в большей степени выполнял совещательные функции при царе и не имел такого подхода, как сословно-представительские органы в западной Европе. В то же время вече, особенно в Новгороде, носило, по сути, законодательные функции, потому как в конечном итоге все зависело от вечевого решения, а не от желаний князя, который был больше военачальником, нежели политиком. Большинство современных авторов согласны с тем, что Земский собор не был целостным институтом и не был «парламентом», сопоставимым, например, с современным английским парламентом или польско-литовским сеймом («собранием») [6]. Земский собор использовался как противниками, так и сторонниками парламентаризма в России, питая как автократическую, так и демократическую политическую мифологию. Более того, во время революции 1905–1907 гг., революции 1917 г. и гражданской войны 1918–1922 гг. были предприняты практические попытки «восстановить» данный институт власти.

Можно выделить ряд характеристик, присущих русским земским соборам, не характерных для парламента европейских стран.

1. Основное отличие связано с обстоятельствами возникновения наследственного представительства в России. Парламент, состоящий из дворян и священников, начал формироваться в XII в. и получил большую власть в XIII и XIV вв. Он отвечал за решение политиче-

ских, экономических и законодательных проблем. Основными принципами земской реформы были выборность, представительство всех классов и самоуправление в вопросах местных хозяйственных нужд.

2. Рождение парламентаризма в Великобритании положило начало модели и практике парламентской системы, которой было суждено развиваться в Европе и во всем мире, сформировав основу для большинства современных режимов. В Англии парламент сформировался в результате длительной и не всегда бескровной борьбы сословий с монархией, а в Московском государстве собор являлся идеей власти, собирався по ее инициативе для решения интересующих ее вопросов.

3. Земские соборы служили для укрепления власти монарха, а не для ее ограничения. В Европе же формы парламентаризма могли быть самыми разными и во всех случаях они характеризовались тем фактом, что парламент обладал реальной законодательной властью и сохранял различные средства контроля над правительством [5].

4. Следует помнить, что парламент, представляющий власть в европейских государствах, появился не внезапно. До его прихода в Англию была подписана Великая хартия вольностей, а до этого существовали многовековые традиции функционирования «уитенагемотов» – совещательных органов, созданных для поддержки представителей власти и высшего духовенства. То есть западные представительные органы были созданы в результате политической борьбы различных государств, более того, это были вовсе не государства, а классы, которые уже вступили в борьбу за свои экономические и политические интересы, что неизбежно привело к социальному разделению.

Земские советы созывались как государственные собрания, т. е. не представителями классов, разделенных по *acquis* (отношению к средствам производства), а сословиями, различающимися по своему социальному статусу и своей ответственности перед государством и обязанностям перед церковной властью. Соборность, классовый консенсус во имя общего дела, а не борьба социальных и политических сил, каждая в своем направлении, – вот реальное отличие Земских соборов от парламентов Западной Европы [2, с. 40]. По мнению О.В. Ключевского, перенос характеристик из западной формы народного представительства в русские земские соборы не является критичным, потому что «...нельзя искать одни и те же характеристики в учреждениях, которые обусловлены разными потребностями и преследуют разные цели» [1, с. 277–374].

Политические функции Земских соборов, как и парламента в Европе, носили как общий, так и отличительный характер:

1. Право голосовать, подавать и рассматривать петиции, утверждать постановления о наследстве осуществлялось в ряде

европейских стран, включая Россию, но объем этих прав, их реальность и возможность их применения были определены условиями исторического развития конкретной страны;

2. Порядок, в котором были созданы институты, представляющие сословия, и непрерывность или продолжительность их деятельности не были стабильными. Например, во Франции XV–XVIII вв. парламентами назывались высшие суды, образованные по примеру Парижского Парламента, чья юрисдикция покрывала почти половину Франции. Современную форму парламент Франции приобрел после Великой французской революции, тогда как шведский Риксдаг уже с 1435 г. являлся органом сословного представительства. Английский парламент, зародившийся во времена Иоанна Безземельного, прошел в своем развитии более долгий (и тяжелый) путь. Короли пытались всячески уменьшить влияние парламента, иногда парламента не собирався по несколько лет. Бывало и иначе: «Долгий парламента» в Англии не распускался несколько лет (1641–1653 и 1659–1660), правда, деятельность его прерывалась, изменялся количественный состав парламентариев. В России заседания Земских соборов могли длиться как несколько дней – Собор 1549 г., так и несколько лет, – как, например, Собор 1616–1619 гг. [4].

Тесные отношения между представителями парламента и органами местного самоуправления, основанные на личных и светских обязанностях, ясно показывают, зачем это было нужно правительству. Земский собор был ответственным делом сил местного управления. Это российский вариант представительной демократии, принципиальное отличие которого от западноевропейского парламента в том, что здесь нет войны «все против всех», а его возникновение – не каприз верховной власти, а результат самой жизни и требований окружающей среды, в т. ч. российского общества.

Исследование формирования сословно-представительных собраний разных государств демонстрирует, что в основном процессы развития парламентаризма шли в одном направлении, проходя одни и те же этапы в соответствии с развитием общественно-политических отношений и экономической формации. Поразительное сходство европейских парламента и российских Земских соборов убеждает в том, что оба вида этих учреждений являются видами одной и той же системы и не составляют исключительной принадлежности какого-нибудь одного народа, а присущи всем европейским народам и вызваны к жизни одними и теми же причинами, т. к. ни о каких заимствованиях в данном случае не может быть и речи. Но, обладая многими сходствами, Земские соборы и европейский парламента имели также и специфические особенности, благодаря

которым они отличались друг от друга. Подобные признаки, конечно, были продуктами особой, национальной жизни и истории каждого народа, шедших и развивавшихся по особым путям и направлениям. Русские Земские соборы и западноевропейские представительные собрания, являясь органами общества, разделенного на сословные группы, естественно, должны были принять характер сословных собраний и отразить в данном случае на себе особенности своей среды и своего времени. Но т. к. в разных государствах сословность получила неодинаковое развитие: в одних большее, в других меньшее, то это, конечно, отразилось и на представительных собраниях. В русских Земских соборах голос «третьего сословия» не имел той силы, какую имели представители купечества и ремесленных корпораций в парламентах Европы.

Сказанное позволяет сделать вывод, что Земские соборы сформировались не синхронно с европейскими органами наследственного представительства, а со значительным отставанием. Однако если в европейских странах эти институты сформировались в процессе политической централизации, то в России возникновение соборной практики восходит к тому времени, когда период фрагментации уже ушел в прошлое.

Список литературы:

1. *Ключевский В. О.* Состав представительства на земских соборах Древней Руси (посвящается Б. Н. Чичерину). Соч. в 9 т. Москва, 1990. Т. 8.
2. *Манягин В. Г., Кривонос М. М.* История гражданского общества России от Рюрика до наших дней. Москва, 2015.
3. *Скрынников Р. Г.* Иван Грозный. Москва, 2001.
4. *Черепнин Л. В.* Земские соборы Русского государства в XVI–XVII вв. Москва, 1978.
5. *Birou A.* Vocabulaire Pratique des Sciences Sociales. Paris, 1966.
6. *Gerasimov I., Kukushkin K.* Zemskii Sobor: Historiographies and Mythologies of a Russian «Parliament» // Entangled Parliamentarisms: Constitutional Practices in Russia, Ukraine, China and Mongolia, 1905–2005. URL: <https://osf.io/preprints/socarxiv/bh8xg/> (дата обращения: 12.09.2021).
7. *Перевезенцев С. В. и др.* Слово царя Ивана IV Васильевича на Стоглавом Соборе 1551 года // Русская социально-политическая мысль XI–XVII: хрестоматия. Москва, 2011.

Генезис деонтологической подготовки кадров органов внутренних дел

Боева Ольга Михайловна,
доцент кафедры психологии, педагогики
и организации работы с кадрами,
кандидат педагогических наук
Академия управления МВД России

УДК 34.08

Аннотация. В статье рассматривается генезис нравственных требований к полицейским с момента учреждения полиции до настоящего времени, анализируется развитие законодательства в сфере организации работы с личным составом, обосновывается необходимость деонтологической подготовки кадров на современном этапе развития МВД России.

Ключевые слова: нравственные требования; профессиональная подготовка; деонтологическая подготовка; Кодекс этики и служебного поведения; морально-психологическая подготовка.

Юридическая деонтология понимается как теория профессионального долга, должное морально и нравственно обязательное поведение сотрудника полиции, исторически сложившиеся общепризнанные требования и стандарты соответствия высокому должностному предназначению.

Основная цель деонтологической подготовки кадров полиции – создание нравственной опоры, основанной на общечеловеческих и корпоративных ценностях, регулирующей поведение и мотивацию правоохранителей.

Современное состояние работы с личным составом органов внутренних дел требует научного обоснования и внедрения деонтологических норм в повседневную практику. Это вызвано неуклонным ростом чрезвычайных происшествий и нарушений служебной дисциплины, большим оттоком кадров. Актуальным является применение моральных и профессиональных стандартов, а также соответствия деонтологическим нормам при оценке и аттестации кадров органов внутренних дел.

В настоящее время юридическая деонтология как знание норм, принципов, правил профессионального поведения сотрудников полиции позволит восполнить существующий идеологический и моральный вакуум, направить на понимание, осознание и принятие смысла государственной службы.

Внедрение в организацию работы с личным составом деонтологической подготовки будет способствовать повышению качественных характеристик персонала, эффективности выполнения поставленных задач.

Рассмотрение в исторической ретроспективе нравственных требований к полицейским доказывает преемственность в подходах к воспитанию и обучению кадров на протяжении веков. И основной лейтмотив – деонтологические требования к стражам правопорядка: нравственная безупречность, доброжелательность, ответственность, готовность прийти на помощь.

С момента своего возникновения служба по охране общественного порядка считалась делом благим и достойным и ее доверяли только добросовестным и ответственным людям. Название этой службы пошло от словосочетания «чинить благо» – благочиние. «Наказ о градском благочинии» (1649 г.) впервые употребляет это название службы, определяет ее цель как благопристойность и порядок и выдвигает требования к служилым людям. Уже в то далекое время сохранение общественного порядка доверялось людям с хорошими нравственными характеристиками: честным, порядочным, ответственным, в целом – безупречным.

Созданная в 1718 г. Петром I в Санкт-Петербурге полиция постепенно становится главным элементом в государственном устройстве. В лаконичной формуле: «Честь – в службе Отечеству» царь-реформатор выразил требования к государственным чиновникам и чинам полиции.

В гл. 10 Регламента Главного магистрата (1721 г.) полицейским предписывалось «...рождать добрые порядки и нравоучения, ...защищать, по заповедям Божиим воспитывать и быть душой гражданства и опорой человеческой безопасности и удобства» [4, с. 32].

Екатерина Великая, внесшая существенную лепту в развитие законодательства и полагавшая, что легче преступление предупредить, нежели его раскрыть, учредила в 1782 г. «Устав Благочиния или Полицейский». Особое внимание Устав уделял деонтологическим требованиям к начальствующему составу: человеколюбие, верность, усердие, честность и бескорыстие. Помещенный в Уставе «Наказ управе благочиния» закреплял «Правила добронравия», основанные на христианских ценностях.

Несмотря на то что в это время обучение полицейских не было организовано, «Устав благочиния» обязывал полицию в каждой части создать «народную школу» и содействовать просвещению, укреплять нравственность. Двери дома частного пристава долж-

ны были быть всегда открытыми для предоставления пристанища и защиты.

С учреждением 8 сентября 1802 г. Министерства внутренних дел, юбилейную дату которого мы будем отмечать в 2022 г., требования деонтологического характера к чинам полиции возросли. Встал вопрос об обязательной профессиональной подготовке полицейских. В период правления Александра II создавались школы и курсы, где готовились урядники, приставы, околоточные надзиратели, городовые. Руководители полицейских органов сами готовили учебные материалы, в которых, наряду с профильными знаниями, разъяснялся смысл и назначение полицейской службы и принципы служебного долга [1, с. 45].

Во второй половине XIX в. требования к полицейским чинам стали еще более жесткими. Назрела необходимость принятия организационных мер по созданию определенной системы профессиональной подготовки, которая имела свои особенности для разных категорий полицейских. Так, в крупных городах были образованы полицейские резервы, осуществлявшие первоначальную подготовку, принятых на службу в полицию. Первый полицейский резерв Санкт-Петербурга датируется 1867 г. Обоснование его создания определено во «Всеподданнейшем отчете о деятельности С.-Петербургской городской полиции за 1867 год»: многочисленные обязанности, возложенные на полицию, требуют не только практической, но и теоретической подготовки [5, с. 358]. Было принято решение обучать вновь поступивших на службу околоточных надзирателей и городовых в полицейском резерве. Подготовительная школа давала общее образование нижним чинам полиции «с целью возвысить умственный их уровень и вселить в них сознание долга и правила честности» [3, с. 359]. Кроме того преподавались вопросы общего назначения полиции, общие сведения о Петербурге, были подготовлены подробные инструкции для полицейской практики.

В конце XIX в. во многих губерниях открываются подготовительные школы для урядников и городских полицейских служащих. Необходимо отметить, что, наряду с общеобразовательными и специальными предметами, преподавался Закон Божий. Финалом обучения был строгий экзамен, принимавшийся комиссией, не выдержавших испытание – увольняли.

Судебная реформа 1864 г. способствовала усилению влияния права в жизни общества, что не могло не сказаться на государственной службе и повышении требований к полиции. Все факты некомпетентности, грубости и злоупотреблений со стороны полиции разбирались в суде присяжных и получали широкую огласку. С 1873 г.

вводится принцип вольного найма в полицию и обязательное условие представления «благожелательных отзывов и справок из всех учреждений» по месту прохождения службы.

Необходимо обратить внимание на миропонимание человека того времени в части сохранения доброго имени для себя и своих потомков. Выражение «Береги платье снову, а честь смолоду», выбранное А. С. Пушкиным эпиграфом к роману «Капитанская дочка», очень точно отражает дух и настроения российского общества того времени. Это понимание имело продолжение и в «Инструкции городовой московской полиции» (1883 г.), которым предписывалось заботиться о «добром имени и чести своего звания», «вести жизнь честную, ни в чем не зазорную» [7, с. 148], а также содержались призывы соблюдать личную нравственность, предотвращать «непристойные поступки» со стороны других служащих, а также сообщать об этом ближайшему начальнику.

«Вестник полиции» 1908 г. призывает полицейского руководителя относиться к подчиненным гуманно, кропотливо заниматься их воспитанием» [7, с. 151].

В «Букваре современного городского» имеется рекомендация о том, что воспитывать полицейского надо вникая во все подробности, вызывать доверие и расположенность, а не страх. И воспитательная работа должна носить скорее индивидуальный, чем коллективный характер [7, с. 151].

Исторический обзор источников (присяга, инструкции и др.) раскрывает деонтологические требования к полицейским чинам и показывает, что воспитательное влияние с целью формирования и развития нравственных качеств является традицией русской полицейской службы. Обладание такими личностными качествами, как честность, порядочность, ответственность, доброжелательность, бескорыстность рассматривалось как основа профессиональной пригодности к полицейской службе.

С момента своего создания советская милиция восприняла нравственные начала полицейской службы. Предписывалось корректное, вежливое обращение с гражданами, нормативно запрещалось превышение должностных полномочий, хамство и бестактность. Действия сотрудника милиции должны быть строгими, но справедливыми, что отражено в требованиях приказа наркома внутренних дел 1922 г. «О вежливом обращении с народонаселением»: «блюсти общественную нравственность и быть нравственно безупречными» [7, с. 157]. В этой связи уделяется внимание общему образованию и профессиональной подготовке, а также повышению культурного уровня работников милиции. Создавались библиоте-

ки, избы-читальни, курсы и клубы. «Красные столы и ленинские уголки образовывались во всех органах и подразделениях милиции со штатом более 25 человек» [6, с. 254].

Созданные в 1931 г. политотделы и политинспекции были нацелены на проведение партийной, политико-воспитательной работы с милиционерами в целях формирования и развития профессиональных и нравственных качеств личности. Эта деятельность приносила ощутимые результаты, способствовала ответственному отношению к служебному долгу, укреплению служебной дисциплины, что положительно сказывалось на оперативно-служебной деятельности милиции.

В период тяжелейших испытаний, выпавших на долю нашего народа в период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., высокие нравственные требования к работникам милиции: ответственность, гуманность, безупречное выполнение поставленных задач не ослабевали.

Послевоенное восстановление народного хозяйства происходило под лозунгами движения к коммунизму. И требования к человеку будущего, в т. ч. к блюстителю правопорядка, неуклонно возрастали, что находило отражение в приказах МВД СССР (например, в приказе № 235 1969 г. «О вежливом и внимательном обращении с гражданами»).

В 90-е гг. XX в. Закон РСФСР «О милиции»¹, «Концепция перестройки системы идейно-нравственного и культурно-эстетического воспитания личного состава органов внутренних дел Российской Федерации» (1992 г.) и Кодекс чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации» (1993 г.)² определяют нравственные обязательства и этические нормы поведения сотрудника органов внутренних дел, закрепляют требования вежливого, культурного и внимательного обращения с гражданами.

В 2000-е гг. возрастает необходимость комплексного реформирования воспитательной работы с личным составом органов внутренних дел, принимается соответствующая программа, главной целью становится: «формирование у сотрудников органов внутренних дел комплекса гражданских, нравственных, духовных и иных профессионально значимых качеств личности, обусловленных потребностями и особенностями оперативно-служебной

¹ О милиции: Закон РСФСР от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991 г. № 16. С. 503.

² Об объявлении решения коллегии МВД России от 29 октября 1993 г. № 5 км/1: приказ МВД России от 19 ноября 1993 г. № 501.

деятельности»¹. В 2008 г. приказом МВД России утверждается Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел². Данный Кодекс состоит из 7 глав и 28 статей, давал характеристику основным деонтологическим понятиям, охватывал различные стороны жизни и профессиональной деятельности сотрудника: культуру речи, внешний вид, общение с коллегами и гражданами, стандарты антикоррупционного поведения.

В принятом Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³ профессиональные и нравственные качества сотрудника – неподкупность, компетентность, готовность прийти на помощь – занимают центральное место.

С этого времени, наряду с профессиональной служебной и физической подготовкой, обязательной является морально-психологическая подготовка⁴, которая должна обеспечивать не только знание нравственных основ службы, профессионально-этических требований к поведению и служебному общению сотрудников, но и оказывать существенное влияние на их готовность к выполнению служебного долга. Однако проведенный анализ организации занятий в системе этой подготовки указывает на необходимость ее модернизации, т. к. основные задачи, возложенные на эту подготовку – обеспечение моральной и психологической готовности личного состава к выполнению служебного долга, формирование государственно-патриотического мировоззрения и комплекса качеств, необходимых современному сотруднику полиции, – выполняются частично [2, с. 60–62; 3, с. 189–193]. Сегодня востребовано обоснование и внедрение в практику деонтологической подготовки личного состава.

В 2020 г. приказом МВД России был утвержден Кодекс этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации⁵. Кодекс нацелен на установление «единых этических норм, правил и требований к служебному поведению» правоохранителей. Наряду с общими положениями, в Кодексе изложе-

¹ О комплексном реформировании системы воспитательной работы в органах внутренних дел: приказ МВД России от 1 февраля 2007 г. № 120.

² Об утверждении Кодекса этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138 (утратил силу).

³ О полиции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (последняя ред.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Об организации морально-психологической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 10 августа 2012 г. № 777 (утратил силу).

⁵ Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 июня 2020 г. № 460.

ны основные этические требования, дополнительные этические требования для руководителей и отдельные этические требования по поддержанию внешнего вида и обращению со служебной и личной информацией.

Теоретическую основу, заложенную Кодексом, необходимо развивать, возможно, предусмотрев дополнительные требования для сотрудников различных подразделений. А также внедрять в практику, предусмотрев деонтологическую подготовку кадров. Этот вид подготовки будет направлен на достижение главной цели – интериоризацию нравственных и деонтологических норм и правил, обязательных для сотрудников органов внутренних дел.

Список литературы:

1. *Боева О.М.* Педагогические условия нравственного воспитания сотрудников органов внутренних дел в учреждениях культуры: аксиологический подход : дис. ... канд. пед. наук. Москва, 2015.

2. *Боева О.М.* Повышение эффективности морально-психологической подготовки сотрудников органов внутренних дел РФ на основе современных информационно-коммуникационных технологий как направление реализации научно-технической политики МВД России // Стратегическое развитие системы МВД России: состояние, тенденции, перспективы: сборник статей Международной научно-практической конференции, Москва, 2019.

3. *Боева О.М.* Проблемы и перспективы развития морально-психологической подготовки сотрудников органов внутренних дел РФ: сборник материалов Всероссийской научно-методической конференции. Иркутск, 2019.

4. История московской милиции. Москва, 2008.

5. *Невский С.А.* Душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства (полиция в Российском государстве в XVIII – начале XX вв.). Москва, 2018.

6. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. Москва: Объединенная редакция МВД России, 1996.

7. Этика сотрудников правоохранительных органов. Москва, 2001.

Московское государственное совещание, провозглашение Российской республики в сентябре 1917 г. как попытка предотвратить создание Советского государства

Борисов Александр Владимирович,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент
Академия управления МВД России

УДК 340

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о провозглашении России республикой в сентябре 1917 г., а также проблемы выбора государственно-политического строя. Показываются причины создания советского государства.

Ключевые слова: *государственное совещание; республика; советы рабочих и солдатских депутатов; форма правления.*

Идея превращения Советов рабочих, солдатских, крестьянских депутатов в органы государственной власти, публично высказанная В. И. Лениным в знаменитых «Апрельских тезисах» 1917 г., сначала не была воспринята и поддержана даже его однопартийцами и ближайшими соратниками.

С пренебрежением и иронией отнеслись к ней представители других социалистических партий, явно недооценившие привлекательность этой идеи для определенных слоев общества и опасность для демократии.

Даже такой опытный политик, считавшийся знатоком российского пролетариата как Г. В. Плеханов, в статье «О тезисах Ленина и о том, почему бред бывает подчас интересен» выражал уверенность, что рабочие в этих тезисах «...увидят именно то, что они представляют собой в действительности – безумную и крайне вредную попытку посеять анархическую суету на Русской земле» [5, с. 7].

Один из лидеров партии меньшевиков и руководителей Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов И.Г. Церетели, хорошо и давно знавший В. И. Ленина, отмечал, что весной 1917 г. он не пользовался популярностью в массах и «...был так ненавидим солдатами, что вынужден был просить у Исполнительного Комитета Петросовета защитить его от эксцессов» [7, с. 23].

Но идея превратить Советы в органы государственной власти быстро стала овладевать массами. Партия большевиков признала «Апрельские тезисы» программой действий на ближайшее время.

Одновременно с ростом популярности этой идеи росла и популярность партии большевиков, численность которой резко увеличивалась.

Кроме того, на позиции большевиков В. И. Ленина перешла часть партии социалистов-революционеров, образовавших новую партию «левых эсеров», сыгравших важную роль в установлении советской власти в октябре 1917 г. и в создании Советского государства.

Превращение лозунга «Вся власть Советам» в политическую реальность создавало губительную для любого государства ситуацию «двоевластия», выражавшуюся в формуле – юридически власть принадлежит Временному правительству, фактически – Советам.

В стране, как и предупреждал Г. В. Плеханов в статье против ленинских «Апрельских тезисов», наступала «анархическая смута».

Для ее преодоления съезд общественных деятелей, состоявшийся в начале августа 1917 г. предложил созвать в Москве Государственное совещание – своеобразный аналог Земского собора, собиравшегося для преодоления «русской смуты» начала XVII в. [4, с. 311] (Выступившие против созыва Государственного совещания большевики назвали его «контрреволюционным собором» [2, с. 117].)

Временное правительство, его председатель А. Ф. Керенский, верховный главнокомандующий Л. Г. Корнилов решили провести в Москве с 25 по 28 августа 1917 г. Государственное совещание, чтобы заручиться поддержкой на проведение мер по укреплению власти, уменьшению дисциплины на фронте и в тылу.

На государственном совещании присутствовало почти 2,5 тыс. представителей различных социальных, профессиональных групп, партий, общественных организаций.

Предложения, высказанные на Государственном совещании были противоречивы – от немедленного провозглашения России республикой до установления военной диктатуры.

Выступивший на совещании Верховный главнокомандующий Л. Г. Корнилов заявил, что готов подавить разбушевавшуюся в стране анархию. Это с одобрением было воспринято многими участниками совещания [1].

Рассчитывая на поддержку общества, Л. Г. Корнилов поднял вооруженный мятеж с целью установления в стране диктатуры. Мятеж был быстро подавлен, причем не столько Временным правительством, сколько Советами.

При этом выяснилось, что поддержку Л.Г. Корнилову были готовы оказать члены либеральной партии конституционных демократов, входившей во Временное правительство.

Это привело к расколу правящей коалиции, правительственному кризису, на фоне которого все отчетливее проявлялась сила Советов, уже контролируемых большевиками, левыми эсерами, готовыми провозгласить Советы государственной властью.

Для преодоления кризиса власти был сформирован временный чрезвычайный орган управления из пяти членов Временного правительства во главе с А.Ф. Керенским, получивший неофициальное название «Директория» (очевидно, по образцу созданной в период ополчения Великой Французской революции Директории, разогнанной Наполеоном).

После подавления корниловского мятежа, как вспоминал А.Ф. Керенский, «...ни у кого в демократических кругах не оставалось сомнения в необходимости формального подтверждения существовавшей в России республиканской формы правления» [3, с. 287].

Это была реакция части общества на попытку решения вопроса о государственной власти, форме правления, государственного устройства. Чтобы предотвратить повторения такой попытки, в т. ч. и со стороны сил желавших создать Республику Советов было решено провозгласить Российскую республику.

Соответствующие Постановления Временного правительства было опубликовано 3 сентября 1917 г.

Понимая, что вопрос о форме правления и государственного устройства должен решаться не исполнительной властью, а Учредительным собранием, Временное правительство, для придания легитимности своего Постановления, ссылалось на мнение многих депутатов Московского Государственного совещания.

Согласно Постановлению Временного правительства, «единодушное и всестороннее признание республиканской идеи, которое сказалось на Московском Государственном совещании» [6], можем считать некоторым преувеличением, хотя большинство участников этого совещания действительно высказывалось за республику.

Таким образом, можно считать, что вопрос о форме правления и государственного устройства после падения Российской империи в определенной мере решился в августе 1917 г. на Московском Государственном совещании, которое воспринималось некоторыми участниками революционных событий как современный вариант/аналог Земского Собора.

Список литературы:

1. Государственное совещание: Стенографический отчет. Москва, Ленинград, 1930.
2. *Иоффе Г.* Семнадцатый год: Ленин, Керенский, Корнилов. Москва, 1995.
3. *Керенский А. Ф.* Россия на историческом повороте. Мемуары. Москва, 1933.
4. *Милоков П. Н.* История второй русской революции. Минск, 2002.
5. *Плеханов Г. В.* Год на родине. Полн. собр. ст. и речей 1917–1918 г.: в 2 т. Париж, 1921. Т. 1.
6. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Законодательство эпохи буржуазно-демократической революции. Москва, 1994. Т. 9.
7. *Церетели К. Г.* Кризис власти. Москва, 1932.

Государственная политика в сфере защиты конституционных прав, свобод и интересов ребенка в России

Былинская Наталия Александровна,
адъюнкт 3-го факультета (подготовки научных
и научно-педагогических кадров)
Академия управления МВД России

УДК 342

Аннотация. В последние десятилетия международное сообщество все больше акцентирует внимание на правах детей и их защите. Интересы ребенка имеют сложный характер ввиду того, что затрагивают не только интересы родителей и самого ребенка, но и государства. Основные цели государства, на достижение которых направлена его деятельность, материализуются в направлениях государственной политики по обеспечению наилучших интересов ребенка. Однако реализация выбранных направлений государственной политики в сфере защиты конституционных прав, свобод и интересов ребенка имеет ряд причин, не позволяющих получить сугубо положительные результаты. С целью установления причин, автор проводит ретроспективный анализ, который позволяет сделать вывод о способах их преодоления.

Ключевые слова: государство; политика; конституционные права; свободы и интересы; дети; защита.

Тема защиты детства и материнства стала одной из наиболее приоритетных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2021 г. На обязанности государства защитить права ребенка Президент Российской Федерации акцентировал особое внимание¹.

Это направление государственной политики небезосновательно относится к числу наиболее приоритетных в связи с тем, что положение детей на территории Российской Федерации, а в частности, противоправные действия, совершаемые в отношении детей, в последние годы вызывает все больше опасений.

Согласно данным государственной статистики, за 2019 г. потерпевшим признан 107 571 ребенок, что превышает показатели

¹ О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства: послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?Docbody=&firstdoc=1&lastdoc=1&nd=602221614> (дата обращения: 22.04.2021).

предыдущих лет (за 2018 г. – 106 779; 2017 г. – 105 519; 2016 г. – 78 698). При этом обратим внимание на одну из наиболее незащищенных категорий детей – дети-сироты. Так, в 2019 г. жертвами преступных деяний стали 360 детей-сирот, в 2018 г. – 222 ребенка, а в 2017 г. – 299. С каждым годом в России можно наблюдать увеличение количества детей, оставшихся без попечения родителей. К примеру, в 2019 г. их число составило 3 847, в 2018 г. – 3 563, а в 2017 г. – 3 443.

Несмотря на то что доминирующее количество противоправных действий совершается в отношении детей близкими родственниками, зачастую родителями (законными представителями), в стране отмечается снижение:

- количества лиц, привлеченных к административной ответственности: за 2019 г. – 488,4 тыс.; 2018 г. – 507,6 тыс.; 2017 г. – 534,9 тыс., в т. ч. за неисполнение обязанностей по воспитанию детей: в 2019 г. – 436 тыс. лиц; в 2018 г. – 454,6 тыс.; в 2017 г. – 476,8 тыс.;

- числа зарегистрированных преступлений по неисполнению родителями или законными представителями обязанностей по воспитанию несовершеннолетних, допускающих жестокое обращение с детьми (в 2019 г. – 1 491; в 2018 г. – 1 579; в 2017 г. – 1 620).

Вместе с тем крайней мерой реагирования в случае злостного уклонения от исполнения родительских обязанностей является лишение родительских прав. Так, в 2019 г. родительских прав лишено 4 791 лицо (в 2018 г. – 5 154; в 2017 г. – 6 438).

Особо отметим, что дети могут стать не только объектом преступных посягательств, но и субъектом, совершающим противоправные действия. Ребенок, ввиду особенностей своего развития, в т. ч. без надлежащего присмотра и контроля, как никто другой, подвержен воздействию со стороны взрослых. Так, за 2019 г. 539 несовершеннолетних вовлечены в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ (2018 г. – 507; 2017 г. – 610), в процесс потребления табака вовлечено 247 детей (2018 г. – 242; 2017 г. – 298) [3].

Основываясь на приведенных данных статистики, нельзя отрицать факт необходимости особой защиты прав, свобод и интересов детей, которые все чаще подвергаются различным формам насилия и пагубного воздействия со стороны взрослых. И здесь немаловажную роль должно сыграть государство.

С целью получения истинного знания о государственной политике в сфере защиты конституционных прав, свобод и интересов детей, целесообразно проведение ретроспективного анализа.

В связи с чем нельзя не согласиться с мнением Р. А. Мюллерсона, который полагает, что «защита прав и свобод личности порождает в первую очередь отношения между государством и индивидом» [5].

Фундаментом защиты прав, свобод и интересов ребенка на государственном уровне в России являются конституционные нормы (ст. 7 – обеспечение со стороны государства поддержки семьи, материнства, отцовства и детства; ст. 38 – обязанность родителей заботиться о детях; ст. 39 – гарантированность социальной защиты детей; ст. 43 – право на образование; ст. 67¹ подчеркивает, что дети представляют собой важнейший приоритет политики государства)¹.

Представляется, что осознание значимости защиты будущих поколений, их прав, свобод и интересов не только мировым сообществом, но и в рамках нашего государства, способствовало усилению разработки и реализации государственной политики в рассматриваемой сфере. С этой целью реформировалось не только федеральное, региональное и муниципальное национальное законодательство, но стали создаваться государственные целевые программы и проекты, которые впоследствии стали приоритетом для политики субъектов Российской Федерации, и послужили основой для разработки и реализации региональных целевых программ и проектов.

Так, С. А. Горячева отмечает, что с начала 2000-х гг. сфера охраны и защиты детей отнесена к числу национальных задач, в рамках которых реализованы национальные программы и проекты. Так, 2007 г. в России объявлен годом ребенка; 2008 г. – годом семьи; 2009 г. – годом молодежи. С 2006 г. данное направление является приоритетом для региональной политики доминирующего числа субъектов России, где разрабатываются собственные программы поддержки материнства и детства. [2, с. 3]

В соответствии с международными правовыми актами о материнстве и детстве, ратифицированными Россией, впервые была разработана федеральная программа «Дети России» (1993), основным направлением которой являлась профилактика социального неблагополучия детей, – отмечает В. С. Шаповалова [8, с. 401].

18 августа 1994 г. Президентом Российской Федерации подписан Указ № 1696, на основании которого данная программа получила статус президентской, что свидетельствовало о ее приоритетно-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации: от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Рос. газ. 2020. 4 июля № 144 (8198).

сти¹. На протяжении всего периода своего существования в указанную программу ни раз вносились изменения.

Так, с 2003 по 2006 гг. программа «Дети-России» получила статус федеральной, а целевые программы, которые были включены в нее ранее, и вновь включенные программы, изменили свой статус и стали подпрограммами².

26 января 2007 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации № 79-р утверждается очередная Концепция федеральной целевой программы «Дети России» на 2007–2010 годы, которая уже в своем сокращенном виде представляла собой три подпрограммы: «Здоровое поколение», «Дети и семья» и «Одаренные дети»³.

Как самостоятельная целевая программа «Дети России» существовала 16 лет (с 1993 по 2010 гг.). За это время ее статус не остался неизменным, а с начала 2000-х гг. он имел тенденцию к снижению, – подчеркивает Г. С. Смирнов [7, с. 91].

Программа «Дети России» прекратила свое действие и больше не возобновлялась. В 2014 г. была принята другая государственная программа «Социальная поддержка граждан»⁴, задачи которой определяли приоритетные направления государственной политики, в т. ч. сходя из Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Концепция).

Напомним, что демографический кризис 90-х гг. XX в. – начала 2000-х гг. XXI в., всерьез обеспокоил руководство страны, и требовал решительных действий. С целью преодоления сложившейся кризисной ситуации, 9 октября 2007 г. Президент Российской Федерации подписал Указ № 1351⁵, который утверждал Концепцию, направленную на усиление государственной поддержки семей в связи с рождением и воспитанием детей.

¹ О президентской программе «Дети России»: Указ Президента Российской Федерации от 18 августа 1994 г. № 1696 // СЗ РФ. 1994. № 17. Ст. 1955.

² О федеральной целевой программе «Дети России» на 2003–2006 годы: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2002 г. № 732 // СЗ РФ. 2002 г. № 41. ст. 3984.

³ О федеральной целевой программе «Дети России» на 2007–2010 годы: Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 172 // СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1688.

⁴ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» (с изм. и доп.): Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296 (ред. от 4 декабря 2021 г.). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.10.2021).

⁵ Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 // СЗ РФ. 2008. № 34. Ст. 3964.

Но предпринятых мер для преодоления кризиса было недостаточно.

Так, несмотря на разработанную и реализованную с 2012 по 2017 гг. Национальную стратегию действий в интересах детей (далее – Стратегия), которая утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761¹, Правительству Российской Федерации удалось достичь некоторых изменений, но количество проблемных вопросов требовало решительных действий.

В своих отчетах Правительство страны обращало внимание, что принятые меры позволили изменить в положительную сторону демографическую ситуацию в России, однако отголоски демографического кризиса 90-х гг. XX в. настигли нашу страну в 2017 г., это выразилось в ухудшении важных демографических показателей [4].

Отметим, что в рамках данной Стратегии была разработана Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года². С учетом результатов, достигнутых при реализации Стратегии, и необходимости совершенствования выбранного направления государственной политики, в 2017 г. руководством страны принимается решение об объявлении в России Десятилетия детства³.

Не вызывает сомнения мнение профессора Н. Е. Борисовой, которая акцентирует: процесс их реализации показал, что связь и координация деятельности между многочисленными ведомствами, специализирующимися на разработке и реализации Государственной стратегии в интересах детей, недостаточно развиты [10, с. 4].

Автор обращает внимание на их разрозненность и бессистемность нормативных актов в сфере государственной политики, направленной на защиту прав, свобод и интересов детей.

¹ О Национальной стратегии в интересах детей на 2012–2017 годы: Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

² Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. № 996-р // Рос. газ. 2015. 8 июня. № 122 (6693).

³ Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства: Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 года № 240 // Рос. газ. 2017. 29 мая; Об утверждении плана основных мероприятий на 2018–2020 годы в рамках Десятилетия детства [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 июля 2018 г. № 1375-р. URL: <http://government.ru/docs/33158/> (дата обращения: 04.10.2021).

Отсутствие межведомственной координации и связи негативно сказывается на разработке и реализации государственных стратегий, целевых программ и проектов.

Помимо прочего, к числу проблемных моментов следует отнести реализацию внутреннего законодательства и функционирование государственных учреждений: отсутствие четкого разграничения между бюджетами (государственным и федеральным) в вопросах выплаты детских государственных субсидий; правовые коллизии; отсутствие разграничения полномочий между органами власти (Федерацией и субъектами); отсутствие эффективных механизмов обеспечения интеграции и реабилитации детей-инвалидов; содержание учреждений социальной поддержки. Указанные проблемы являются весьма существенными при реализации направленной государственной политики в рассматриваемой сфере и требуют незамедлительных решений, т. к. сложившаяся ситуация ставит под вопрос сам процесс ее реализации.

Отметим, что к национальным целям, определенным Указом главы Российской Федерации до 2030 г., применительно к правам, свободам и интересам детей, относятся:

- здоровье и благополучие граждан;
- комфортная и безопасная среда для жизни;
- повышение качества общего образования;
- создание результативной системы выявления, поддержки и талантов у детей и молодежи, развития их способностей, исходя из принципов справедливости, универсальности, что должно способствовать профессиональной ориентации, самоопределению всех учащихся;

– разработка результативной системы высшего образования¹.

В связи с чем важным обстоятельством является подписание Президентом России в ноябре 2020 г. перечня поручений, утвержденных по итогам заседания Совета при Президенте по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей. Среди семи пунктов значится указание Правительству Российской Федерации в срок до июля 2021 г. определить федеральный орган власти, к чьим функциям будут отнесены:

- выработка и реализация государственной политики в сфере защиты семьи и детей, опеки и попечительства;
- нормативно-правовое регулирование в данной сфере;

¹ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474. URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 04.10.2021).

– разработка мер социальной поддержки с целью профилактики семейного неблагополучия, в т. ч. детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, семей с детьми, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [6].

Однако до настоящего времени такой орган не определен.

В качестве вывода отметим, что проведенный ретроспективный анализ государственной политики в сфере защиты прав, свобод и интересов детей показывает, что ее направления, определенные руководством страны в последние годы, отчасти, безусловно, приносят положительный результат. Государственная политика в данной сфере находится в прямой зависимости не только от международных документов, национальных нормативно-правовых актов различных уровней, федеральных целевых программ и проектов, но и от органов исполнительной власти, организаций и государственных служащих, которым поручена реализация ее направлений, а их разрозненность и несогласованность действий приводит к антирезультативности. Отметим, что реализация определенных руководством страны концепций, национальных стратегий и целевых программ, без сомнений, способна улучшить положение детей на территории России, обеспечив защиту их прав, свобод и интересов, но при условии их постоянного контроля. В связи с чем, бесспорно, представляется необходимым определение федерального органа, уполномоченного осуществлять разработку и реализацию государственной политики в сфере защиты прав, свобод и интересов детей, нацеленного на достижение положительных результатов, и наделенного, в т. ч. таким полномочием, как контроль исполнения, с обязательным предоставлением ему отчетов об исполнении.

Список литературы:

1. *Борисова Н.Е.* Конституционные основы правового положения несовершеннолетних в Российской Федерации: Проблемы теории и практики: дис. ... д-р юрид. наук. Москва, 2004.

2. *Горяева С.А.* Конституционно-правовая защита прав несовершеннолетних в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012.

3. Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации в 2019 году. URL: [http://komitet2-6.km.duma.gov.ru/upload/site8/O_gosudarstvennom_doklade_o_polozhenii_detey_i_semey_za_2019_god\(2\).pdf](http://komitet2-6.km.duma.gov.ru/upload/site8/O_gosudarstvennom_doklade_o_polozhenii_detey_i_semey_za_2019_god(2).pdf) (дата обращения: 05.10.2021).

4. Демографическая политика: некоторые важные показатели и решения за 6 лет. URL: <http://government.ru/info/32109/> (дата обращения: 05.10.2021).

5. *Мюллерсон Р.А.* Права человека: идеи, нормы, реальность. Москва, 1991.

6. Путин поручил определить ведомство по защите детей // Рос. газ. 2021. 6 марта.

7. *Смирнов Г.С.* Президентская программа «Дети России» и особенности ее реализации на Урале в 1993–2013 годах // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 16 (371). История. Вып. 65.

8. *Шаповалова В.С.* Государственная политика современной России в области защиты прав детей // Вестник Таганрогского государственного педагогического института. 2010. № 2.

Уголовный проступок в условиях современных вызовов преступности

Гаврилов Борис Яковлевич,
профессор кафедры управления органами
расследования преступлений,
доктор юридических наук, профессор
Академия управления МВД России

УДК 343

Аннотация. В публикации идет речь о возвращении в российское уголовное законодательство уголовного проступка как одного из направлений государственной политики в сфере либерализации законодательства уголовно-правового комплекса. Излагаются социально-правовые основания и криминологическая характеристика, обуславливающие необходимость принятия данного решения.

Ключевые слова: уголовное законодательство; преступление; административное правонарушение; уголовный проступок; либерализация наказания.

В числе ключевых с начала XXI в. государством обозначена проблема либерализация уголовного законодательства, включая декриминализацию отдельных видов преступлений, снижение уголовно-правовых санкций за противоправные деяния, уровень общественной опасности которых значительно ниже, чем многих преступлений.

В этой связи следует признать вполне обоснованным внесение Пленумом Верховного Суда Российской Федерации от 13 октября 2020 г. № 24-П в Государственную Думу Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) в связи с введением понятия уголовного проступка». Законопроектом предлагается отнесение к уголовным проступкам значительной части преступлений небольшой тяжести и отдельных уголовно-наказуемых деяний средней тяжести (всего 112 составов), включая 29 преступлений в сфере экономической деятельности, при том, что уголовно-наказуемые санкции по отдельным из них предусмотрены в виде лишения свободы до 4-х лет (законопроект № 1112019-7 от 15 февраля 2021 г.).

Конкретно данные предложения направлены, с одной стороны, на достижение цели более точной социально-правовой оценки про-

тивоправных деяний с учетом характера и степени их общественной опасности, а также лица, его совершившего, и соответственно реализации принципа справедливости уголовного закона, а с другой стороны, призваны обеспечить принцип неотвратимости наказания за совершенные преступления, а также доступ потерпевшего к правосудию и его право на возмещение причиненного преступлением вреда.

Одновременно это позволит адекватно действительному характеру и степени общественной опасности статистически представить преступность на две основные группы – уголовные преступления и проступки.

На актуальность исследуемой в публикации проблемы уголовного проступка свидетельствует и развернувшаяся дискуссия среди научной общественности практических работников правоохранительных и судебных органов как в части положений указанного законопроекта Верховного Суда Российской Федерации, так и по другим вопросам совершенствования действующего уголовного и административного законодательства, конечной целью которых является:

- снижение уровня уголовной репрессии, показатель которой на 1 января 2000 г. достиг 1 млн 10 тыс. граждан [3, с. 14], отбывающих наказание в местах лишения свободы (на 1 января 2021 г. этот показатель снижен до 483 тыс. граждан);

- реализация предложений представителей науки [2] и практиков [8] об исключении из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) деяний, являющихся по степени общественной опасности на «границе» административного правонарушения и преступления (например, ст. 7.27 КоАП РФ при размере похищенного на сумму 2,5 тыс. руб. и ч. 1 ст. 158 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) при похищении на один рубль больше указанной суммы). Подобное имеет место и при разграничении уголовно-наказуемых деяний и административных правонарушений о незаконном обороте наркотических средств, где граница между преступным и непроступным нередко является условной [22];

- предложение автора, созвучное в определенной мере с предыдущей проблемой разграничения преступления и административного правонарушения, об исключении из ст. 14 УК РФ ее части второй, содержащей понятие малозначительности деяния. Его негативные последствия заключаются в создании для правоприменителя возможности принятия по заявлениям и сообщениям граждан и организаций о преступлениях процессуальных решений об отказе в воз-

буждении уголовного дела, число которых в 2015–2020 гг. ежегодно составляло от 5,5 до 6,8 млн, чем нарушаются конституционные установления о доступе граждан к правосудию и возмещению причиненного ущерба (ст. 52 Конституции Российской Федерации);

– принятие государством правовых мер, в отличие от мер административного регулирования преступности, направленных на снижение уровня латентной преступности, значительный рост которой является, по мнению автора, причиной профанации статистических данных о состоянии преступности, показатель которой только за последние 15 лет сократился на 48 % (с 3,853 млн преступлений в 2006 г. до 2,004 млн в 2021 г.), составив 1 400 преступлений на 100 тыс. населения, что в 4-5 раз ниже, чем в Германии, Франции, Италии и 8 раз ниже аналогичного показателя преступности в Скандинавских странах, в которых обеспечение уровня общественной и личной безопасности существенно выше, чем в Российской безопасности [4].

Одновременно следует отметить, что научная дискуссия по проблеме возвращения в российское законодательство уголовного проступка свидетельствует о неоднозначном к ней отношении. Так, Л.В. Головки с приведением аргументов высказывается об отсутствии правовых оснований для принятия Государственной Думой Российской Федерации соответствующего закона [7]. Соглашаясь с рядом высказанных им аргументов, считаем возможным в настоящей статье указать на те реально существующие проблемы в науке уголовного права и правоприменительной практике, о которых будет изложено далее.

Следует также привести и мнение заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации (в почетной отставке) А.А. Толкаченко, который отмечает, что «в современных условиях введение уголовного проступка ... и судопроизводство по нему сами по себе не способны оказать принципиального влияния на уголовную политику и практику применения уголовного законодательства» [21]. Данный тезис мог бы быть воспринят при условии рассмотрения уголовного проступка в отрыве от видения перспективы совершенствования в целом уголовного, административного и уголовно-процессуального законодательства.

В научном сообществе имеют место и иные высказывания о возможности «реализации в России идеи выделения из преступлений уголовных проступков», подробный анализ чего дан В.В. Дорошковым (судья Верховного Суда Российской Федерации в почетной отставке), который считает, что для объективной и всесторонней оценки сущности предлагаемых реформ не будет лишним анализ

конкретной ситуации, где высказывались предложения о введении уголовного проступка, и выяснение причин – почему они были приняты либо отвергнуты. При этом от «того, какие преступления законодатель отнесет к уголовным проступкам, будет зависеть вектор уголовной политики государства на ближайшую перспективу» [10, с. 31–39].

Исследуя проблему возвращения в российское законодательство уголовного проступка, представляется необходимым обратиться и к социально-правовому обоснованию введения в российское законодательство категории уголовного проступка, в основе которой, по мнению академика В. Н. Кудрявцева, лежит изучение социальной обусловленности права, что напрямую связано с тремя группами общественных отношений [14, с. 303]. *Первую группу составляют* общественные отношения, иные общественные явления и процессы (в нашем случае речь идет об уголовных проступках – *примеч. авт.*), вызывающие потребность (необходимость, желательность) в правовом регулировании, и соответствующие им социальные интересы. *Вторая группа* включает в себя общественные отношения в механизме правотворческой деятельности, стимулирующие, тормозящие или видоизменяющие ее развитие, где действуют интересы участников данного процесса. *И третья группа* охватывает общественное мнение, интересы и установки населения – граждан и должностных лиц, непосредственно не участвующих в подготовке законопроекта. Здесь проявляется отношение к процессу создания новой нормы права со стороны ее будущих адресатов.

Изложение необходимости принятия законодателем данного решения нашло свое отражение также в трудах видных российских ученых С. Г. Келиной [11, с. 51], Г. А. Кригера [13], Н. Ф. Кузнецовой [15, с. 530], М. Д. Шаргородского [24], в которых не только изложена, но и обоснована идея о выделении в уголовном законодательстве указанного вида общественно опасных деяний. Фактически этим предлагалось их возвращение в советское законодательство, что было отражено в разработанном рабочей группой В. И. Курляндского в 1974 г. проекте Кодекса уголовных проступков [12, с. 120]. Сегодня в научной полемике об уголовном проступке принимают участие С. В. Максимов [18], Е. В. Рогова [5], В. Ф. Цепелев [23], непосредственно сам автор [4] и другие ученые.

Высказанные в ходе научных дискуссий и в форме научных публикаций указанными и рядом других ученых точки зрения о возможности и необходимости введения в УК РФ уголовного проступка вполне вписываются в проводимую государством, начи-

ная с 2003 г., политику либерализации уголовного наказания, на что российскими учеными-криминологами обращено особое внимание¹. В своих работах А. И. Алексеев, В. С. Овчинский и Э. Ф. Побегайло [1], автор [3, с. 14] и ряд других ученых, отмечая актуальность дифференциации уголовной ответственности за преступления, не представляющие значительной общественной опасности, указывают на недопустимость перехода либерального подхода к совершенствованию законодательства к радикально-либеральному пути совершенствования уголовного законодательства.

Введение в УК РФ уголовного проступка сегодня должно быть заложено и в разработку концепции современной уголовной политики, активное обсуждение которой имело место в ходе парламентских слушаний в Совете Федерации Российской Федерации 5 апреля 2017 г., где А.Л. Кудриным была предложена концепция совершенствования уголовного законодательства до 2025 г. [19]. При ее разработке следует учитывать, что в уголовном законодательстве сегодня уголовно-правовые запреты присутствуют в избытке. Негативным результатом этого является то обстоятельство, что в России количество лиц, которые отбывают наказание в виде лишения свободы, на 100 тыс. населения составляет 630 чел., в то время как в Скандинавских странах это число равно 88, в Италии – 78, во Франции – 100, Испании – 126 и т. д. [20]. Таким образом складывающаяся на протяжении двух последних десятилетий ситуация, при которой к уголовной ответственности ежегодно привлекалось в 1992–2001 гг. более 1,5 млн взрослого населения страны, а в 2012–2017 гг. – около 900 тыс., в 2018 г. – 831 тыс. и в 2020 г. – 739 тыс. граждан – это дорога к криминализации общества.

Исследуя криминологическое обоснование введения уголовно-го проступка, считаем возможным указать, что его познание требует изучения состояния преступности и основных тенденций, понимания того, что эта категория противоправных деяний далеко неоднородна. Однако такой анализ отсутствует при изложении аргументов против возвращения в российское законодательство уголовного проступка.

Одновременно следует отметить, что обращение к криминологической характеристике рассматриваемого вида преступных деяний, которые могут быть отнесены законодателем к категории уголовных проступков, вызывает некоторые затруднения, причиной которых является то, что многие преступления, отнесенные

¹ О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.

к категории небольшой тяжести, не находят должного отражения в уголовно-правовой статистике о преступности в силу ее недостоверности.

Совместно с Е. В. Роговой автором проведен анализ преступлений, за которые максимальный срок лишения свободы составляет три года [6, с. 7– 45]. Его результаты позволили сделать несколько основных выводов о состоянии в России преступности, не относящейся к тяжкой.

Так, в 2005–2009 гг. в России ежегодно регистрировалось порядка 1 млн преступлений небольшой тяжести, что составляло 35–36 % в структуре зарегистрированной преступности, а, начиная с 2012 г., отмечалась тенденция увеличения их удельного веса (до 46,2 %). И хотя в 2016–2020 гг. количественный показатель преступлений небольшой тяжести сокращался, что было обусловлено декриминализацией их отдельных видов, однако их удельный вес в структуре общей преступности сохраняется достаточно высоким, составив в 2020 г. – 51,8 % [9].

Таким образом, данные криминологического анализа преступлений, отнесенных к категории небольшой тяжести, и лиц, их совершивших, позволяют сделать вывод о том, что значительную часть данного вида уголовно-наказуемых деяний возможно выделить в группу уголовных проступков.

Актуальным в этой связи является и приведение статистических данных Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации о судимостях за наиболее распространенные виды преступлений небольшой и средней тяжести, в т. ч. экономической направленности. Например, в 2020 г. судами по ч. 1 ст. 160 УК РФ было осуждено 1 842 чел. Из них к реальному лишению свободы осуждено 146 лиц или 7,9 %; к лишению свободы условно 183 лица – 9,9 %; к обязательным работам – 619 чел. или 33,6 %; к штрафу – 557 лица или 30,2 %; к исправительным работам – 157 или 8,5 %; к ограничению свободы – 91 чел. или 4,9 %; применено условное осуждение к иным мерам в отношении 47 осужденных или 2,5 %, и к принудительным работам суд не приговорил никого.

Приведенные статистические данные наглядно свидетельствуют о том, что, во-первых, с учетом степени общественной опасности более 90 % хищений, квалифицированных по ч. 1 ст. 160 УК РФ, не представляют значительной степени общественной опасности, во-вторых, наказание за их совершение судом назначалось судами, в основном, без изоляции данных граждан от общества. Аналогичная картина назначения судом наказания, как правило, без изоляции от общества отмечается и по преступлениям, предусмотренным ч. 1 ст. 158 и ч. 1 ст. 159 УК РФ, и практически по абсолютному боль-

шинству иных противоправных деяний о преступлениях небольшой и средней тяжести как против собственности, так и в сфере экономической деятельности и ряда др.

Значимой категория уголовного проступка, и особенно с учетом приведенных выше статистических данных о количестве преступлений небольшой и средней тяжести и их удельном весе к общему количеству зарегистрированных преступлений и о видах примененных к осужденным за эти преступления наказаний, представляется и в целом для дифференциации уголовной ответственности. Выше нами уже отмечалось, что в 60-х гг. XX в. Н. Ф. Кузнецова сформулировала дефиницию «уголовный проступок» как «умышленное либо неосторожное малозначительное по характеру и степени общественной опасности деяние, за которое по закону предусмотрено максимальное лишение свободы на срок до одного года, либо другое, более легкое наказание, либо в санкции предусмотрена альтернативная форма ответственности: уголовное наказание или меры общественного воздействия» [15, с. 530]. Однако и сегодня научно-правовое определение уголовного проступка обусловлено, прежде всего, выяснением юридической природы тех общественно опасных деяний, которые законодателю следует выделить в рассматриваемую категорию противоправных деяний.

В настоящее время учеными выделяются две точки зрения относительно уголовного проступка, в связи с чем представляется целесообразным сформулированные дефиниции условно разделить на две группы, что возможно приблизит законодателя к решению вопроса о том, каким образом уголовный проступок может найти свое законодательное закрепление: 1) пойти по пути выделения в УК РФ самостоятельной главы или создания отдельного Кодекса Российской Федерации об уголовных проступках; 2) уголовный проступок выступает разновидностью преступления.

С позиции автора настоящей публикации юридическая природа уголовного проступка заключается в том, что данное деяние выступает разновидностью преступления и его следует внести в действующий уголовный закон. О выделении в действующем уголовном законе Кодекса уголовных проступков путем внесения соответствующих изменений и дополнений высказывается и С. В. Максимов, отмечая в этой связи, что одной из концептуальных идей будущего уголовного кодекса должно быть принятие Кодекса уголовных проступков, который вполне может быть «внедрен» в структуру единого кодифицированного акта [17, с. 130].

В свою очередь профессор В. Ф. Цепелев предлагает внести изменения в действующий УК РФ, согласно которым в целях диф-

ференциации ответственности было бы целесообразно преступления с максимальным наказанием до одного года лишения свободы декриминализировать и перевести в категорию административных правонарушений. Деяния с максимальным сроком лишения свободы до двух лет сохранить в УК РФ и одновременно отнести их к категории уголовных проступков [23, с. 632], с чем, однако, автору согласиться не представляется возможным.

Возвращение в УК РФ категории уголовных проступков позволит разрешить и проблему правоприменения ч. 2 ст. 14 УК РФ о противоправных деяниях, в силу малозначительности не являющихся преступлениями, которая, являясь оценочной, порождает неоднозначное ее восприятие среди ученых и практиков, которым закон предоставляет право по своему усмотрению решать вопрос о возбуждении уголовного дела либо об отказе в возбуждении уголовного дела (статистические данные приведены выше), либо о его прекращении как стадии предварительного расследования, так и процессе судебного разбирательства.

Определяющим для возвращения уголовного проступка является, по мнению автора, и существенное искажение показателей, как отмечается выше, уголовно-правовой статистики. По мнению профессора В.В. Лунеева: «общество не знает реального объема преступности, ее полных социальных последствий, действительной эффективности борьбы с преступностью, во что она фактически в целом обходится нашему обществу» [16, с. 48–49]. Отнесение к уголовным проступкам части преступлений небольшой тяжести, перевод из КоАП РФ отдельных правонарушений с одновременным исключением ч. 2 ст. 14 УК РФ позволит адекватно действительному характеру и степени общественной опасности статистически представить преступность как зарегистрированную, так и по судимости на две основные группы – уголовные проступки и иные преступления.

Реализация российским законодателем сформулированных в настоящей публикации предложений будет способствовать обеспечению сформулированных в ст. 2 УК РФ и ст. 6 УПК РФ задач по охране прав и свобод человека и гражданина, потерпевших от преступлений, обеспечения принципа неотвратимости наказания за совершенные преступления, а также доступа потерпевшего к правосудию и его права на возмещение причиненного преступлением вреда, что потребует принятия комплексного законодательного акта по внесению изменений в уголовное, уголовно-процессуальное и административное законодательство.

Список литературы:

1. *Алексеев А. И., Овчинский В. С., Побегайло Э. Ф.* Российская уголовная политика: преодоление кризиса. Москва, 2006.
2. *Воскобитова Л.А.* Судопроизводство по делам об административных правонарушениях и его место в системе реализации судебной власти // *Мировой судья.* 2017. № 2.
3. *Гаврилов Б.Я.* Современная уголовная политика: цифры и факты : монография. Москва, 2008.
4. *Гаврилов Б.Я.* Уголовный проступок в российском праве: пожелания законодателя или реалии российского общества // *Человек: преступление и наказание.* 2018. № 2.
5. *Гаврилов Б. Я., Рогова Е.В.* Закрепление уголовного проступка в контексте реформирования уголовного законодательства России // *Российская юстиция.* 2016. № 11.
6. *Гаврилов Б. Я., Рогова Е.В.* Уголовный проступок: концепция развития (мнение ученого и практика) // *Публичное и частное право.* 2016. № 4 (32).
7. *Головки Л.В.* Законопроект об уголовном проступке: мнимые замыслы и реальная подоплека // *Закон.* 2018. № 1.
8. *Гордиенко В.В.* Законодательные новеллы и их роль в повышении эффективности борьбы с преступностью // *Российский следователь.* 2011. № 16.
9. Данные судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2005–2020 гг. URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 10.09.2021).
10. *Дорошков В. В.* К вопросу об уголовном проступке // *Мировой судья.* 2016. № 12.
11. *Келина С.Г.* Уголовный закон. Опыт теоретического моделирования / отв. ред. В.М. Кудрявцев, С. Г. Келина. Москва, 1987.
12. Кодекс уголовных проступков: Проект. Москва, 1974.
13. *Кригер Г.А.* Конституция СССР и совершенствование уголовного законодательства // *Вестник Московского университета. Серия Право.* 1979. № 2.
14. *Кудрявцев В. Н., Казимирчук В.П.* Современная социология права: учебник. Москва, 1995.
15. *Кузнецова Н.Ф.* Преступление и преступность. Москва, 1969.
16. *Лунеев В.В.* Роль мониторинга криминальных реалий в механизме совершенствования уголовного законодательства // *Мониторинг уголовно-правовой политики Российской Федерации. Общие проблемы: монография / отв. ред. С.В. Максимов.* Москва, 2009.

17. *Максимов С. В. и др.* Мониторинг уголовно-правовой политики Российской Федерации: монография / под общ. ред. С. В. Максимова. Москва, 2014.

18. *Максимов С.В.* УК на перепутье. Стоит ли форсировать работу над новым кодексом. URL: <http://www.rg.ru/2011/06/07/uk.html> (дата обращения: 02.10.2021).

19. Парламентские слушания в Совете Федерации 5 апреля 2017 г. URL: <http://www.council.gov.ru>. (дата обращения: 02.10.2021).

20. *Радченко В.И.* Как исправить тюрьму // Рос. газ. 2009. № 4998.

21. *Толкаченко А. А.* К обсуждению проекта федерального закона в связи с введением понятия уголовного проступка, или чем может помочь Постановление Пленума ВС РФ от 31.10.2017 № 42 // Закон. 2018. № 1.

22. *Федоров А.В.* Соотношение наркопреступлений и административных наркоправонарушений // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2013. № 2.

23. *Цепелев В.Ф.* Соотношение преступления и иных правонарушений: сравнительный аспект // Соотношение преступлений и иных правонарушений: современные проблемы : материалы IV Международной научно-практической конференции, посвященной 250-летию образования Моск. гос. ун-та имени М. В. Ломоносова и состоявшейся на юрид. фак. МГУ имени М. В. Ломоносова. 27–28 мая 2004 г. Москва, 2005.

24. *Шаргородский М.Д.* Вопросы общего учения о наказаниях в период развернутого строительства коммунистического общества // Советское государство и право в период развернутого строительства коммунизма: межвузовская научная конференция. Ленинград, 1961.

Роль средств массовой информации в политической системе Российской Федерации

Гончаров Игорь Владимирович,
профессор кафедры
государственно-правовых дисциплин,
доктор юридических наук, профессор
Академия управления МВД России

УДК 342

Аннотация. Средства массовой информации являются важным институтом гражданского общества, влияющим практически на все стороны жизни общества и государства, в т. ч. и ее политическую составляющую, т. к. выступают основным гарантом информационного обеспечения политического процесса в государстве. В статье рассматривается роль средств массовой информации в политической системе Российской Федерации

Ключевые слова: средства массовой информации; политическая система; информационное пространство.

На протяжении всей истории своего развития средства массовой информации российского государства взаимодействовали или были вынуждены взаимодействовать с органами государственной власти. Тот факт, что на протяжении довольно долгого исторического периода деятельность средств массовой информации в российском государстве регулировалась т. н. «цензурным правом», свидетельствует о явном преобладании воли государства во взаимоотношениях с печатью. Жесткая цензура, разрешительный порядок создания, постоянный и неусыпный контроль со стороны государства – все эти факторы долгое время сдерживали развитие российских средств массовой информации.

Глобальные реформы, имеющие место в последние годы практически во всех сферах жизни общества и государства, изменили и характер взаимоотношений государства со средствами массовой информации, сделав эти отношения более партнерскими. Стабильность и безопасность, а также темпы развития в России гражданского общества и политической системы в целом весьма позитивно сказываются на роли, которую играют средства массовой информации в современной России. Повсеместное внедрение информационных технологий и новейших средств коммуникации расширяет возможность непосредственного участия населения

в управлении государством, делает красивую декларацию приближенной к реальности.

Стремительная цифровизация общественных отношений приводит к тому, что электронные средства массовой информации являются самыми оперативными и влиятельными источниками представления информации, что может играть как положительную, так и дестабилизирующую роль в жизни любого государства. Примером может стать та одиозная информационная война, которая в настоящее время идет со стороны западных средств массовой информации в отношении Российской Федерации, посредством которых некоторые государства пытаются решать свои геополитические интересы. Или еще более яркий пример американских выборов президента страны в 2020 г., когда управляемые и лояльные одному из претендентов средства массовой информации фактически обеспечили ему победу на выборах, фильтруя и замалчивая нежелательную для претендента информацию, к тому же фактически выключив второго претендента из информационного пространства. Справедливо отмечается, что «средства массовой информации умело создают информационные поводы в интересах различных общественно-политических сил и расставляют нужные акценты политической реальности» [1, с. 182–184].

В современном мире роль и влияние средств массовой информации на общество огромно. Имеющие в настоящее время возможности средств массовой информации, по мнению Д. В. Шутмана, определяют их практически неограниченные возможности в области политического влияния на общество [2, с. 17–18]. Фактически многие говорят о современных средствах массовой информации как о «четвертой» власти. И в этом есть своя логика.

В то же время не стоит преувеличивать влияние средств массовой информации на государство. У государства достаточно средств и рычагов, чтобы соответствующим образом выстраивать свои отношения со средствами массовой информации. Одним из этих рычагов является право, что объективно предполагает необходимость должного правового регулирования деятельности средств массовой информации. Прежде всего это соответствующие нормы Конституции Российской Федерации. Причем это нормы, закрепленные в гл. 1, 2, внесение поправок в которые невозможно и их изменение возможно только путем пересмотра принятием новой Конституции Российской Федерации. Очень важной гарантией деятельности средств массовой информации в России является признание идеологического и политического многообразия (ч. 1–3 ст. 13), гарантированность каждому свободы слова и мысли (ч. 1 ст. 29), каждый имеет право свободно

искать, получать, передавать и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29). Свобода массовой информации в России гарантируется, а цензура запрещается (ч. 4 ст. 29).

В то же время Конституция Российской Федерации установила и определенные ограничения на деятельность средств массовой информации. В России не допускается пропаганда и агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную вражду, а также пропаганда социального, национального, расового, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29).

Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 1 июля 2021 г.) «О средствах массовой информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 августа 2021 г.) (далее – Закон) также содержит гарантии деятельности средств массовой информации России. В ст. 1 Закона закрепляется, что в Российской Федерации «не подлежат ограничениям, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации, поиск, получение, производство и распространение массовой информации, учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими, изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции средств массовой информации»¹. Ст. 3 данного Закона также подтверждает недопустимость цензуры в России.

В то же время ст. 4. Закона «Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации» содержит в развитие ст. 13 Конституции Российской Федерации целый комплекс ограничений на деятельность средств массовой информации в России. И это естественно. Современные средства массовой информации – это огромный прибыльный бизнес и со своими собственными интересами, которые проявляются в той или иной форме. Поэтому органам государственной власти здесь нужно находить точки соприкосновения не через подчинение, а через согласование.

В советский период журналисты чувствовали себя довольно комфортно, потому, что были защищены властью, поскольку были единой командой. Сегодня во многих крупных издательствах и холдингах отстаивают собственные интересы, зачастую конфликтующие с интересами власти. Очень часто отношения между средствами массовой информации и властью носят достаточно противоре-

¹ О средствах массовой информации [Электронный ресурс]: Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. №2124-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511/ (дата обращения: 25.01.2022).

чивый характер в связи с наличием у сторон разнонаправленных интересов. Но, как представляется, противоречия и конфликты между средствами массовой информации и властью – это вполне естественное состояние динамичной, развивающейся социальной системы. Развитие отношений между властью и средствами прессой на основе партнерства является признаком демократичности политического режима в стране. И в России в этом плане, как представляется, уже сформировалась модель взаимодействия государства и средств массовой информации, а не модель информационного управления со стороны государства, как было прежде. В ее основе – ключевые конституционные принципы соблюдения и реализации прав и свобод каждого отдельного гражданина.

Эта модель взаимодействия реализуется по следующим направлениям:

- создание единого и общего правового пространства деятельности средств массовой информации;
- обеспечение функционирования общего информационного пространства и единой информационной политики в Российской Федерации;
- независимость средств массовой информации;
- взаимодействие государственных и негосударственных средств массовой информации;
- технические возможности для граждан выбора соответствующих средств массовой информации;
- создание условий, способствующих конкуренции средств массовой информации;
- подготовка квалифицированных кадров для средств массовой информации.

Формы взаимодействия органов публичной власти со средствами массовой информации определяются спецификой компетенции того или иного органа.

Органы законодательной власти взаимодействуют со средствами массовой информации, прежде всего, при осуществлении своей законодательной деятельности при создании и совершенствовании соответствующего законодательства, устранении пробелов в правовом регулировании деятельности средств массовой информации.

Органы исполнительной власти ответственны за обеспечение нормального функционирования единого информационного пространства в России, подготовку квалифицированных кадров для средств массовой информации.

Судебная ветвь государственной власти должна взять на себя функции по защите права граждан на выбор средств массовой

информации и самостоятельную оценку передаваемой ими информации, по пресечению недобросовестной конкуренции среди средств массовой информации, по защите средств массовой информации от незаконных посягательств со стороны государства, физических и юридических лиц.

Таким образом, можно сделать вывод, что в современном демократическом обществе роль и влияние средств массовой информации на это общество огромно. А это налагает соответствующие обязанности государства как основного элемента политической системы по обеспечению нормального функционирования информационной среды, свободы самой информации и независимости средств массовой информации. Ведь именно средства массовой информации предоставляют гражданам необходимую информацию о процессах формирования гражданского общества в стране, субъектах и направлениях политического процесса в государстве. Тем самым средства массовой информации – это важный вклад в обеспечение важнейшего конституционного права гражданина – право на управление делами государства.

Список литературы

1. *Милорава А.Р.* Роль СМИ в политическом сознании граждан современной России // Молодой ученый. 2017. № 14 (148).
2. *Шутьман Д.В.* Особенности функционирования института СМИ в политическом процессе Российской Федерации: автореф. канд. ... полит. наук. Владивосток, 2008.

Эволюция организации системы федеральных органов исполнительной власти в новейшей истории России: конституционно-правовой взгляд

Ибрагимов Олег Александрович,
адъюнкт 3-го факультета
(подготовки научных и научно-педагогических кадров)
Академия управления МВД России

УДК 342.51

Аннотация. Система федеральных органов исполнительной власти составляет организационную основу института исполнительной власти. Структурно-функциональная часть этой системы подвергается периодическому реформированию с учетом изменения общественных запросов, политико-правовой обстановки, социально-экономических преобразований и других факторов. Вместе с тем существующие конституционно-правовые проблемы ее организации не позволяют в должной мере обеспечить эффективное функционирование исполнительной власти в отдельных сферах деятельности, потому как требуют решения на законодательном уровне. Автор затрагивает наиболее значимые из этих проблем, проводит их историко-правовой анализ и предлагает пути их решения.

Ключевые слова: система федеральных органов исполнительной власти; структура; президент; министерство; служба; агентство.

Разработка целостного описания отечественной системы органов исполнительной власти представляется довольно сложной проблемой конституционно-правовой науки, которой присущ дискуссионный характер. Общепринятого понятия «системы», определяемого как целостное образование или соединение, состоящее из элементов и связей между ними [6, 10], явно недостаточно для идентификации системы органов исполнительной власти.

С формально-юридической точки зрения российский законодатель при использовании терминов «система» и «структура» по отношению к федеральным органам исполнительной власти (далее – ФОИВ) вкладывает соотношение родовой и видовой категорий [1, с. 62–67]. Система ФОИВ включает перечень их родовых наименований, отражающих их правовые статусы: министерство, служба, агентство, комитет, надзор и т. д. Структура ФОИВ определяется конкретным перечнем органов, по их видам в пределах одной родовой принадлежности: Министерство внутренних дел,

Министерство сельского хозяйства, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба государственной статистики, Федеральное агентство по туризму, Федеральное агентство воздушного транспорта и т. п. Структурным элементом системы ФОИВ является территориальный орган, правовой статус которого определяется положением об органе, его образующим. Прибегать к подобному анализу приходится по причине отсутствия легальных определений рассматриваемых понятий. Существует и ряд других немаловажных конституционно-правовых проблем организации системы ФОИВ.

Отсутствует четкое понимание того, какие субъекты конституционных правоотношений должны участвовать в построении системы ФОИВ. Определение системы ФОИВ относится к компетенции Российской Федерации, а решение таких вопросов – прерогатива Федерального Собрания Российской Федерации. Однако существующая в настоящее время система ФОИВ утверждена Указом Президента Российской Федерации¹. В связи с этим в научных кругах активно обсуждалась необходимость принятия на федеральном уровне нормативного правового акта по вопросу установления системы ФОИВ на основании п. «г» ст. 71 и ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации. Следует отметить, что принятие подобного законодательного акта регламентировалось положениями ст. 21 Закона Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. № 4174-1 «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации»². Даже в ст. 5 первой редакции Закона о Правительстве Российской Федерации 1997 г.³ присутствовала правовая норма, закрепляющая механизм, в соответствии с которым вся система органов исполнительной власти Российской Федерации устанавливалась федеральным законом. Это положение так и не получило своего законодательного развития, поскольку было отменено до момента вступления нормативного правового акта в силу [8, с. 272]. В 2015 г. в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 № 314 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 945.

² О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. № 4174-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 1. Ст. 14.

³ О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28 декабря 2016 г., утратил силу) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Федерации разработана Концепция федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации [12, с. 21], в рамках которой очередной раз предлагалось принять федеральный закон «О федеральных органах исполнительной власти».

По запросу Государственной Думы Российской Федерации в отношении толкования ст. 71, 76 и 112 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал еще более неопределенную правовую позицию по данной проблеме¹. Суд указал, что система ФОИВ определяется только в контексте единства взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, из чего следует, что исследуемая конструкция не существует обособленно. ФОИВ, в свою очередь, являются составным элементом единой системы федеральных органов государственной власти и образуют систему, имеющую собственную структуру. Положения ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации не отвергают полномочие Президента Российской Федерации по регулированию тех вопросов, которые не затронуты законами. Это также касается и определения структуры ФОИВ.

Как известно, любая система описывается набором параметров, определяющих базовые ее свойства. Система органов исполнительной власти, составляющая организационную основу конституционно-правового института исполнительной власти, включает несколько параметров, среди которых структура занимает центральное положение. Конституционная коллизия терминов «система» и «структура» применительно к феномену исполнительной власти до сих пор остается неразрешенной. К примеру, Л. А. Окуньков считает, что «норма о том, какой орган государственной власти принимает окончательное решение о системе исполнительной власти, отсутствует» [7, с. 11]. На наш взгляд, вопросы, как системы, так и структуры, касающиеся организации исполнительной власти на федеральном уровне, должны регулироваться федеральным законодательством, а не решаться единолично или ограниченным кругом должностных лиц.

Конституционным законодательством остаются неурегулированными ни состав органов исполнительной власти, ни их возможные виды, различающиеся правовыми статусами. Положениями Конституции Российской Федерации применительно только к подсистеме ФОИВ регламентируются вопросы организации

¹ По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 2-П // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

Правительства Российской Федерации: устанавливается состав Правительства Российской Федерации и предусматривается полномочие ФОИВ создавать свои территориальные органы (ч. 1 ст. 78). Система и структура ФОИВ предопределяется полномочиями Правительства Российской Федерации по осуществлению исполнительной власти, закрепленными в ст. 114 Конституции Российской Федерации и конкретизированными в Законе о Правительстве Российской Федерации¹, поэтому они, трансформируясь с течением времени, сохраняют некоторую преемственность.

За последние три десятилетия система ФОИВ серьезные изменения претерпевала неоднократно. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР»², система ФОИВ включала министерства, государственные комитеты, комитеты, агентства, службы. В 1996 г. в целях определения рациональной структуры ФОИВ издан указ Президента Российской Федерации³, согласно которому система ФОИВ может состоять из министерств, государственных комитетов, федеральных служб, российских агентств и федеральных надзоров. Примечателен тот факт, что в этом нормативном акте закреплялись основы правового статуса каждой структурной единицы ФОИВ.

Традиционно, министерство представляет собой орган отраслевого управления, но многими из них до сих пор выполняются межотраслевые полномочия и реализуются полномочия в отношении других органов исполнительной власти и объектов управления в определенной сфере функционального характера. Компетенционные границы между министерством и другими видами ФОИВ остаются и сейчас довольно размытыми вследствие нечеткого определения конституционного состава Правительства Российской Федерации. В состав правительства входят только федеральные министры, однако «скрытое» политико-правовое значение других ФОИВ бывает настолько существенное (ФСБ России, Росгвардия), что их руководители по сути наделены министерскими полномочиями, а орган де-факто обладает правовым статусом министерства.

¹ О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

² О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР: Указ Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 242 (с изм. и доп., утратил силу) // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного совета РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1696.

³ О системе федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1176 // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081.

Учреждение государственных комитетов и федеральных комиссий было связано с необходимостью реализации межведомственных или надведомственных полномочий, коллегиальные решения которых могли даже распространяться на все органы исполнительной власти. Службы, надзоры, агентства – органы исполнительной власти, осуществляющие специальные функции в установленных сферах деятельности.

Наиболее подвижную часть структуры исполнительной власти составляли координационные и совещательные органы, создаваемые Правительством Российской Федерации¹, – комиссии и советы. Их решения носили рекомендательный характер и оформлялись протоколами, но при необходимости могли стать основой для проекта распоряжения и постановления Правительства Российской Федерации. Некоторые из межведомственных советов и комиссий фактически обладали правовым статусом государственного органа, решения которых были обязательными для исполнения органами, представленными в них. К примеру, Комиссия Правительства Российской Федерации по оперативным вопросам² являлась постоянно действующим органом с 1993 по 2000 гг. Решения этой комиссии являлись обязательными для всех подведомственных правительству органов исполнительной власти. Решения Межведомственной комиссии по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служащих ФОИВ³, касающиеся ее компетенции, также были обязательными для ФОИВ и образовательных учреждений.

В 2004 г. ликвидированы практически полторы сотни координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации⁴. Система ФОИВ находилась в стадии девальвации полномочий многих структурных еди-

¹ О координационных и совещательных органах, создаваемых Правительством Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 1994 г. № 788 (ред. от 5 апреля 2002 г.) // СЗ РФ. 1994. № 12. Ст. 1389.

² О Комиссии Правительства Российской Федерации по оперативным вопросам: Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1996 г. № 1051 // СЗ РФ. 1996. № 38. Ст. 4427.

³ О Межведомственной комиссии по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2001 г. № 78 (с изм. и доп., утратило силу) // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 646.

⁴ Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2004 г. № 215 // СЗ РФ. 2004. № 17. Ст. 1658.

ниц, когда функции органа власти временно «перекладывались» на огромное количество комиссий и советов. На наш взгляд, обязательные для органов исполнительной власти решения комиссий нарушают порядок функционирования системы подзаконного нормотворчества, а именно, негативно отражаются на процессах разработки и принятия нормативных правовых актов федеральным правительством.

Представляется, что такая сложная неоднородная система ФОИВ приводила к формированию громоздкой структуры, склонной к постоянной реорганизации и создававшей организационно-правовые препятствия в нормальном функционировании всего института исполнительной власти. Структурно-функциональные проблемы отрицательно влияли на устойчивость структуры ФОИВ, а, следовательно, на качество управленческих решений. В 1997 г. Президент Российской Федерации принял решение о совершенствовании структуры ФОИВ в соответствии с требованиями экономических реформ¹. Но все принимаемые меры не приводили к значительному улучшению ситуации в отношении структуры ФОИВ, поэтому к концу 2000-х гг. назрела необходимость кардинального изменения системы ФОИВ. Вплоть до начала административной реформы острыми проблемами системы ФОИВ оставалось отсутствие организационно-правовых основ образования или преобразования действующих органов и требований к правопреемству органов при их реорганизации [3, с. 143].

Одним из результатов первого этапа масштабной административной реформы стало кардинальное преобразование системы ФОИВ и модернизация их структуры, произошедшие в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации в 2004 г.² Была образована «трехзвенная система» ФОИВ, включающая министерства, агентства и службы. Нововведение способствовало ограничению разнообразия видов органов исполнительной власти и типизации их функциональной компетенции. Основные идеи трансформации этой системы заключались в создании непротиворечивой иерархической структуры, позволяющей избежать конфликта интересов, что требовало установление более детальной специализации каждого из видов ФОИВ [5, с. 38–40]. До административной реформы в одном ФОИВ могли совмещаться нормот-

¹ О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г. № 249 // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1419.

² О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 945.

ворческие, контрольно-надзорные и административно-хозяйственные функции [9, с. 38–42]. В зависимости от конкретной ситуации, можно было манипулировать нормами или степенью объективности их исполнения, в чем и состоял функциональный конфликт интересов [4, с. 7–37]. Поэтому только за федеральными министерствами были закреплены полномочия по самостоятельному нормативно-правовому регулированию в пределах своей компетенции; за федеральными службами – полномочия по осуществлению функций по контролю и надзору; за федеральными агентствами – полномочия по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг. Несмотря на такое функциональное разграничение полномочий, границы их реализации в некоторых случаях не соблюдались. К примеру, под функциями контроля и надзора понималась в т. ч. выдача лицензий юридическим лицам и гражданам, а правовой статус федерального агентства исключает выполнение этих функций. С 2013 по 2020 гг. Федеральное агентство воздушного транспорта предоставляло услугу по лицензированию деятельности по перевозкам воздушным транспортом пассажиров¹, что противоречило вышеназванному указу президента.

Существующая система ФОИВ сохраняет высокую степень устойчивости даже при наличии отдельных конституционно-правовых проблем разграничения полномочий и организации управления этими органами. В 2008 г. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»² произведен ряд структурно-функциональных преобразований ФОИВ и утверждена новая их структура, но, в связи с постоянными ее изменениями (за 2008–2012 гг. было внесено более 20 поправок), в 2012 г. принято решение об издании отдельного Указа Президента Российской Федерации о структуре ФОИВ³. С этого момента сложи-

¹ Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности по перевозкам воздушным транспортом пассажиров (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя): приказ Минтранса России от 30 апреля 2013 г. № 164 (ред. от 31 марта 2017 г., утратил силу) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 43.

² Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

³ О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 14 сентября 2018 г., с изм. от 21 января 2020 г.) // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

лась традиция об утверждении структуры ФОИВ Указом главы государства. Практически все последующие структурные преобразования в системе ФОИВ связаны с актуализацией отдельных правлений деятельности или перестройкой отдельных элементов политической системы. Например, в 2018 г. Министерство образования и науки Российской Федерации было упразднено, а полномочия переданы двум созданным министерствам. Причинами такого решения эксперты называли необходимость предметного совершенствования системы школьного и дошкольного образования [11] и развитие потенциала научной деятельности в высших учебных заведениях [2].

Безусловно, что в рамках этой научной статьи все проблемы организации системы ФОИВ описать невозможно, поскольку это требует проведения отдельного фундаментального междисциплинарного исследования. Однако с уверенностью можно констатировать, что основные конституционно-правовые проблемы связаны с наличием правовых пробелов построения системы и структуры ФОИВ, отсутствием единых типовых правил ее преобразования и изменения, стремлением к монополизации одного органа в отраслевом управлении.

Выбранный эволюционный путь трансформации системы ФОИВ не способен привести к логическому завершению начатой в 2003 г. административной реформы, т. к. не подразумевает изменения и уточнения базовых конституционно-правовых положений организации этой системы. Поэтому предложение ученых о принятии специального нормативного правового акта, посвященного регулированию системы ФОИВ, остается актуальным и в нынешнее время.

Список литературы:

1. Бочарова Н.Н. Система и структура федеральных органов исполнительной власти // Северо-Кавказский юридический вестник. 2013. № 4.

2. Глава ВАК назвал актуальным разделение Минобрнауки на два ведомства. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5afb4c3f9a794759de517a2e> (дата обращения: 24.09.2021).

3. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И.Л. Бачило. Москва, 1998.

4. Клименко А. В., Минченко О. С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основ-

ные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1.

5. *Лахтина Т. А., Комовкина Л. С.* Вопросы совершенствования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2019. № 6.

6. Новая философская энциклопедия. URL: https://gufo.me/dict/philosophy_encyclopedia/СИСТЕМА (дата обращения: 25.09.2021).

7. *Окуньков Л. А.* Отклонение федеральных законов главой государства // Право и экономика. 1998. № 10.

8. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник / под ред. С. А. Старостина. Москва, 2020.

9. *Россинский Б. В.* Размышления о реформе системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2019. № 10.

10. Толковый словарь Ожегова. URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov/система> (дата обращения: 25.09.2021).

11. Эксперты прокомментировали разделение Минобрнауки на два ведомства. URL: <https://iz.ru/743794/2018-05-16/eksperty-otcenili-reshenie-o-razdelenii-minobrnauki-na-dva-vedomstva> (дата обращения: 25.09.2021).

12. *Южаков В. Н. и др.* Концепция федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2608869 (дата обращения: 27.09.2021).

Совершенствование взаимодействия полиции с гражданами в оценках сотрудников органов внутренних дел

Клеймёнов Евгений Алексеевич,
доцент кафедры социально-гуманитарных
и экономических дисциплин,
кандидат социологических наук
Дальневосточный юридический институт МВД России

УДК 316

Аннотация. В статье на основании фокус-групповых интервью сотрудников полиции определены основные направления совершенствования взаимодействия полиции с гражданами: внешние – нацеленные на преобразования окружающей систему полиции среды, и внутренние – призванные изменить саму полицию.

К первым участники фокус-групп отнесли корректировку информационного освещения деятельности полиции, первичной социализации населения, повышение уровня нравственности, правовой грамотности граждан, а также ужесточение законодательства, регламентирующего публичное распространение информации.

Ко вторым – мероприятия по совершенствованию кадровой инженерии подразделений полиции, сокращению документооборота и иной бюрократической нагрузки в органах внутренних дел, расширением полномочий сотрудников органов внутренних дел.

Ключевые слова: полиция; граждане; совершенствование взаимодействия; оценки правоохранителей.

Одним из базовых принципов в работе полиции является принцип взаимодействия и сотрудничества (ст. 10 Федерального закона «О полиции»¹). Сущность его сводится к двусторонним солидарным связям [8] полиции с различными социальными субъектами: с одной стороны, органы власти и управления, их должностные лица, организации и граждане помогают полиции в выполнении, возложенных на нее задач, с другой – полиция оказывает содействие указанным субъектам в обеспечении соблюдения законности и правопорядка, поддержку развития граждан-

¹ О полиции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (последняя редакция). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

ских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и поддержания правопорядка.

Несмотря на то что с момента принятия закона «О полиции» прошло более 10-ти лет, научному осмыслению в публикациях о взаимодействии полиции с иными социальными акторами преимущественно подвергаются недостатки нормативного и организационного регулирования такого взаимодействия [7, 9, 10]. При этом предложения по совершенствованию такого взаимодействия, как правило, имеют рационально-умозрительный, логический характер, но при этом не основаны на анализе социальной действительности, фактически сложившихся каждодневных социальных практик взаимодействия полиции с другими участниками общественных отношений [1, с. 53; 3, с. 54; 5, с. 184]. В социологических изысканиях, направленных на изучение таких практик, обычно объектом исследования выступают граждане [2, 4, 6]. В исследовательском социологическом поле вторая сторона рассматриваемого взаимодействия, сотрудники полиции, как правило, не представлена.

С учетом изложенного нами была поставлена **цель** – на основе анализа общественного мнения сотрудников полиции представить направления совершенствования взаимодействия полиции с гражданами.

Для ее достижения были проведены качественные социологические исследования (фокус-групповые интервью) сотрудников полиции тех категорий, с которыми население взаимодействует наиболее интенсивно: сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России¹ (n = 7, 2019); патрульно-постовой службы полиции (n = 8, 2019)²; участковые уполномоченные полиции (n = 8, 2019)³; сотрудники дежурных частей территориальных органов МВД России (n = 7, 2020)⁴; сотрудники оперативных подразделений (уголовного розыска, по борьбе с экономическими преступлениями и противодействию коррупции, по контролю за оборотом наркотиков (n = 7, 2019)⁵. Все участники фокус-групп (далее также – сотрудники, правоохранители, участники фокус-групп) на момент изучения их мнений проходили службу в территориальных органах МВД России (далее – ОВД), дислоцированных на территории Дальневосточного федерального округа.

¹ Далее – ГИБДД.

² Далее – ППС.

³ Далее – участковые.

⁴ Далее – ДЧ.

⁵ Далее – оперуполномоченные.

Исследования показали, что все предложения участников фокус-групповых интервью по оптимизации взаимодействия полиции с гражданами можно разделить на две большие группы. К первой из них относятся мероприятия, которые направлены на трансформацию внешней по отношению к ОВД среды, ко второй – тезисы, нацеленные на корректировку функционирования самой системы ОВД.

Среди предложений первой категории большинство участников фокус-групп особо выделяют необходимость корректировки информационного освещения деятельности полиции: в средствах массовой информации (далее – СМИ), в сети Интернет необходимо увеличить число материалов, позитивно представляющих полицейских и их работу, и параллельно снизить количество масштабно возникающих скандальных, очерняющих правоохранителей сообщений: *«Весь негатив в основном в Интернете, надо делать больше положительно агитационного материала»* (участковый); *«Раньше было лучше. Это все от Интернета – что там видят граждане? Один только негатив, а отсюда – и неуважительное отношение к нашей системе»* (оперуполномоченный); *«СМИ необходимо работать на повышение престижа нашей профессии»* (сотрудник ДЧ); *«Необходима пропаганда положительного образа сотрудника полиции, осуществляемой в т. ч. посредством использования институтов массовой культуры, музыки, например»* (сотрудник ППСП); *«Нужна сильная пропаганда. Сейчас много негативных сериалов и кино, которые говорят, что все мы неграмотные, недалекие в профессиональном плане люди, берем взятки»* (сотрудник ППСП); *«Нужно работать со СМИ, ограничить размещение негативных видеоматериалов, потому что люди их смотрят и впитывают негатив по отношению к нам»* (сотрудник ГИБДД).

Кроме того, некоторые интервьюируемые полагают необходимым использовать СМИ, сеть Интернет не только для выстраивания положительного образа сотрудника полиции, но и для правового и гражданского просвещения граждан: *«Нужна хорошая агитация также в плане информирования об обязанностях граждан, а не только об их правах»* (сотрудник ППСП); *«Люди думают, что знают законы, но, на самом деле, нет. Порой они не знают, что они действительно могут»* (сотрудник ППСП); *«Недоверие к нам связано с незнанием законов»* (оперуполномоченный).

В русле предложений первой категории некоторые сотрудники также отмечают, что сотрудничеству с полицией может способствовать функциональная (созидательная) первичная социализация, транслируемая в т. ч. через институты семьи и образования и ориентированная на повышение уровня нравственности, гражданского долга среди населения и, прежде всего, подрастающего поколения:

«Сегодня родители не знают, как воспитать детей, и их воспитывает двор, а там немало ненормативных личностей» (сотрудник ППСП); *«Важно уделить внимание повышению уровня нравственности у молодого поколения»* (сотрудник ДЧ); *«Надо начать с института семьи, с воспитания»* (оперуполномоченный); *«Со школы и детского сада важно прививать положительное восприятие деятельности полиции, формировать уважительное отношение к правоохранительным органам»* (сотрудник ППСП); *«Никто гражданам не разъясняет, что у них также есть обязанности. Это надо закладывать со школ»* (сотрудник ППСП).

Так как многие участники фокус-групп, как нами было показано выше, отмечают широкое распространение порочащей ОВД информации в СМИ и сети Интернет, то некоторые из них настаивают на ужесточении законодательства, регламентирующего публичное распространение информации: *«Сейчас в Госдуме есть законопроект о неуважении к власти. Я думаю, что это хорошая мера, потому что с ней можно привлечь к ответственности тех, кто распространяет ложную информацию о деятельности полиции»* (сотрудник ППСП); *«Необходимо ввести ответственность за распространение недостоверной негативной информации в Интернете о деятельности ОВД, потому что такой материал воспитывает в гражданах отрицательное к нам отношение»* (сотрудник ГИБДД).

Вторая группа предложений представлена большим спектром рекомендаций. Приоритетно, как полагает большинство участников фокус-групп, необходимо уделить внимание вопросам кадрового обеспечения ОВД, поскольку сегодня остро ощущается нехватка численности сотрудников: *«Необходимо увеличить штат участковых»* (участковый); *«Штат нужно расширить. Нас очень мало. Двое человек на 24 часа. Это очень тяжело, учитывая наш объем работы. Каждый год сокращения»* (сотрудник ГИБДД); *«Кадровая проблема – одна из самых главных»* (сотрудник ДЧ); *«Важно повысить штатную численность»* (сотрудник ДЧ); *«Для более содержательной работы необходимо увеличить штатную численность»* (участковый).

Разрешить проблему с недостаточностью личного состава в подразделениях отдельные участники фокус-групп предлагают за счет оптимизации отбора кандидатов на службу в ОВД и, прежде всего, за счет упрощения такого отбора и пересмотра его критериев: *«Необходимо упростить прием на службу»* (сотрудник ДЧ); *«Существенно подняли планки для поступающих на службу: медкомиссии, полиграфы, уровень образования. Если упростить прием на службу в полицию, то люди пойдут туда. Желание есть, но из десяти один поступает по всем стандартам, которые требуются»* (сотрудник

ДЧ); *«Сотрудников не хватает, поэтому берут всех, кто ВВК пройдет. А те, кто проходят – не всегда на высоте. Не все умеют с людьми разговаривать»* (сотрудник ППС).

В целях повышения результативности работы ОВД некоторые опрошенные предлагают совершенствовать не только технологии кадровой селекции, но и методы наставничества вновь поступивших на службу в полицию сотрудников: *«После приема на службу необходимо приобщать к работе с гражданами – некоторые приходят и абсолютно не умеют контактировать с гражданами. Я, например, своего стажера учу, что к любому гражданину нужно на «Вы» обращаться»* (сотрудник ДЧ).

Устранение кадровых проблем, по мнению участников фокус-групп, должно сопровождаться с параллельным сокращением возросшего в подразделениях в последние годы документооборота *«Штат сокращают, а новая работа прибавляется. При том эта новая работа, как правило, связана с бумаготворчеством»* (сотрудник ГИБДД); *«Необходимо сократить бумагооборот»* (участковый); *«Сейчас в полиции очень много всевозможной документации, подлежащей заполнению»* (сотрудник ДЧ), и иной бюрократической нагрузки: *«Необходимо убрать бюрократию, сделать меньше бумаги, чтобы участковый работал с гражданами, по квартирам совершал обходы»* (участковый); *«Когда привозишь после ДТП для освидетельствования, нужно все внести в базу в течение нескольких часов»* (сотрудник ГИБДД), в т. ч. за счет сужения избыточных функций в отдельных подразделениях: *«Бумаги стало очень много, необходимо вести различного рода документацию, которую функционально должны заполнять в других подразделениях»* (сотрудник ДЧ); *«Надо разграничить полномочия – участковый выполняет функции многих подразделений»* (участковый).

Снижение документооборота должно достигаться, по мнению отдельных участников фокус-групп, в т. ч. за счет оптимизации регистрационного учета поступающих сообщений о происшествиях, правонарушениях и преступлениях: *«Надо оптимизировать учетно-регистрационную систему»* (участковый); *«Целесообразно усовершенствовать приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736»* (сотрудник ДЧ); *«Следует снизить число регистрационного материала – уходит много времени на отпись в отказ»* (участковый).

Многие из указанных сообщений не относятся к области деятельности полиции, но подлежат обязательной регистрации, что предусматривает дальнейшую серьезную трудоемкую и времязатратную организационную и документационную работу по исполнению соответствующего материала: *«Мы регистрируем любое сообщение от граждан, несмотря на то, что оно может и не содержать ука-*

зания на преступление или административное правонарушение» (сотрудник ДЧ); «На моем участке слишком много вызовов, которые не в компетенции полиции. Например, котенок в подъезде мяукает, мешает спать, дежурный регистрирует – мы должны выехать» (участковый); «Дежурный может сразу сказать, что полиция этим не занимается, но он не может этого сделать, потому что он обязан принять и зарегистрировать поступивший вызов» (участковый); «Была ситуация, когда человек после праздников не помнил ни дату, ни время, ... ничего не помнил, так его звонок единая диспетчерская служба спасения передала нам» (сотрудник ДЧ).

Данные сложности, как полагают правоохранители, с одной стороны, снижают эффективность ее работы: «Многие уволились, и на вызов по 4 часа уходит» (участковый); «Нас становится меньше, а нагрузки становится больше, времени заняться своими прямыми обязанностями все меньше и меньше» (сотрудник ДЧ); «Рост бюрократии сказывается на эффективности нашей работы. Раньше за смену могли пятерых задержанных в состоянии опьянения оформить, а сейчас – только одного-двух» (сотрудник ГИБДД); «В то время, когда я исполняю материал по вызову, не находящемуся в компетенции полиции, я бы мог пройти по неблагополучным семьям. Такие вызовы мешают работать, выполнять непосредственные обязанности» (участковый), тем самым сокращая престиж полиции, уровень доверия к ней со стороны граждан: «Недоверие к полиции связано с бюрократическими издержками, это сказывается на эффективности работы. Бывает, что люди недовольны нами» (оперуполномоченный); «Некоторые граждане говорят, что не хотят к нам обращаться, потому что им приходится долго ждать нас... Нас мало, и люди нас не видят» (сотрудник ГИБДД); «Обратился к гражданину за помощью, а он в ответ: “Где вы были, когда у меня из квартиры вещи выносили?”» (участковый); «Население отдаленных населенных пунктов менее доверительно к нам относится, т. к. нам помочь ему из районного центра сложнее» (сотрудник ДЧ); «Сейчас престиж полиции падает из-за того, что существует кадровая проблема» (сотрудник ППС).

С другой стороны, административные преграды не только косвенно, через снижение эффективности работы ОВД и последующую их делегитимацию, уменьшают потенциал сотрудничества полиции с гражданами, но, по признанию некоторых респондентов, оказывают и прямое дисфункциональное воздействие на такой потенциал: «Многие не хотят помогать, потому что не хотят тратить свое время» (участковый); «С каждым годом люди все охотнее идут на контакт, случаи же отказа в помощи вызваны большим докумен-

тооборотом, опасениями того, что граждан будут в последующем вызывать, и они будут тратить свое время» (сотрудник ГИБДД); «Многие не хотят сотрудничать, потому что не хотят тратить время» (сотрудник ППС).

Рассмотренные бюрократические сложности находятся в обратном пропорциональной зависимости с объемом полномочий сотрудников: чем больше первых, тем меньше указанный объем и наоборот. В связи с этим неслучайно, что ряд сотрудников предлагает увеличить перечень и содержание их правомочий: *«Отдельные наши права как сотрудников продекларированы. Механизм их реализации не закреплён»* (оперуполномоченный); *«Нам нужно в отдельных случаях быть жестче, но закон нам не позволяет этого»* (сотрудник ППС); *«Наши полномочия урезаны, но результат от нас требуется конкретный»* (оперуполномоченный); *«Сейчас объем полномочий сотрудника недостаточен. Даже при задержании, если ты допустил малейшее отклонение от нормативных предписаний, то наступит ответственность, вплоть до уголовной»* (сотрудник ГИБДД).

Проведенный анализ позволил выявить ключевые направления совершенствования полиции с гражданами, представленные в коллективном сознании правоохранителей. Данные направления можно разделить на две категории: внешние – нацеленные на преобразование среды, окружающей систему полиции, и внутренние – призванные изменить саму полицию.

К направлениям первой группы участники фокус-групп отнесли корректировку информационного освещения деятельности полиции, первичной социализации населения, повышение уровня нравственности, правовой грамотности граждан, а также ужесточение законодательства, регламентирующего публичное распространение информации.

Направления второго блока предложений представлены мероприятиями по совершенствованию кадровой инженерии подразделений полиции, сокращению документооборота и иной бюрократической нагрузки в ОВД, расширением полномочий сотрудников ОВД.

Несмотря на то что результаты исследований получены в ходе применения качественных социологических методов, они могут быть полезны для принятия управленческих решений по повышению эффективности взаимодействия сотрудников полиции с гражданами, поскольку объект указанных исследований в значительной степени является однородным. Вместе с тем определение степени значимости обозначенных путей совершенствования взаимодействия полиции с гражданами актуализирует проведение дополнительных количественных опросов.

Список литературы:

1. *Безруков А. В.* Модернизация сотрудничества полиции, общественных объединений и средств массовой информации как фактор укрепления конституционного правопорядка в России // Научный вестник Омской академии МВД России. 2016. № 2.
2. *Васильева И. В., Возженикова О. С.* Образ полицейского в общественном сознании // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 3.
3. *Гутиева И. Г.* К вопросу о содействии органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам // Отечественная юриспруденция. 2017. № 11.
4. *Костин С. Г.* Мониторинг общественного мнения населения о деятельности органов внутренних дел с целью формирования позитивного имиджа сотрудника полиции // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2020. № 3.
5. *Маркина Э. В., Сосновская Ю. Н.* Сотрудничество с гражданами как одно из основных положений, реализуемых Федеральным законом «О полиции» // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 4.
6. Работа полиции и отношение к полицейским (Всероссийский телефонный опрос граждан России 18 лет и старше 4–6 сентября 2020 г., 1 000 респондентов. Статпогрешность не превышает 3,8 %) // Фонд «Общественное мнение». URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14465> (дата обращения: 14.08.2021).
7. *Сергеева Ю. В.* О некоторых вопросах взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в сфере противодействия молодежному экстремизму // Административное право и процесс. 2016. № 9.
8. *Сорокин П. А.* Общедоступный учебник социологии. Статьи разных лет. Москва, 1994.
9. *Хармаев Ю. В.* Проблемы совершенствования координации и взаимодействия правоохранительных органов в целях защиты прав и свобод иностранных граждан (на примере России и Монголии) // Международное уголовное право и международная юстиция. 2019. № 2.
10. *Цетлов А. Е.* Вопросы взаимодействия подразделений ЭБиПК полиции с контролирующими органами в борьбе с хищениями бюджетных средств при осуществлении госзакупок // Российский следователь. 2021. № 6.

Правовые основания административной ответственности юридических лиц – собственников автотранспортных средств

Климович Евгений Владимирович,
доцент кафедры административного права
и административной деятельности органов внутренних дел,
кандидат юридических наук, доцент
Омская академия МВД России

УДК 342.924

Аннотация. Суть рассматриваемой проблемы в том, что действующая редакция ч. 2 ст. 2.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, равно как и предлагаемая редакция ч. 4 ст. 2.11 проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не позволяют освобождать владельца (собственника), имеющего статус юридического лица или индивидуального предпринимателя, от административной ответственности, если правонарушение было совершено водителем, работающим по трудовому договору. Фактически, создано не предусмотренное законом основание освобождения от административной ответственности, если правонарушитель выполняет обязанности водителя по трудовому договору, кроме того нарушается принцип равенства перед законом физических и юридических лиц – владельцев (собственников) транспортных средств в части возможности освобождения от административной ответственности. Цель настоящей работы – сформулировать предложения по изменению норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которые позволят снять обозначенное противоречие.

Ключевые слова: юридические лица; административная ответственность; собственник (владелец) транспортного средства; работающие в автоматическом режиме специальные технические средства; водитель, работник; освобождение от административной ответственности.

Принцип равенства перед законом установлен ст. 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и ст. 1.11 Проекта нового КоАП РФ (далее – Проект КоАП РФ)¹ и предполагает однообразный подход к установлению и применению административной ответственности, а так-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: проект (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-

же освобождению от нее, применительно к различным субъектам [1, с. 61–63]. Особенности и изъятия из общего подхода могут быть обусловлены только специальным правовым статусом конкретного субъекта. Конституционный Суд указал, что при установлении мер административной ответственности за административные правонарушения, в частности в области дорожного движения, законодатель связан принципами юридического равенства и справедливости, равно как и вытекающими из ст. 17 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации критериями возможных ограничений прав и свобод, соблюдение которых допускает дифференциацию, приводящую к различиям в правах и обязанностях субъектов права, только в том случае, если она объективно оправдана, обоснована и преследует конституционно значимые цели¹.

Собственниками (владельцами) транспортных средств могут быть как физические, так и юридические лица, имеющие во многом одинаковый перечень прав и обязанностей, связанных с владением и использованием ими.

Но возможность освобождения от административной ответственности по основанию, указанному в ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП РФ, у юридических лиц отсутствует в случаях управления транспортными средствами водителями, исполняющими трудовые обязанности по договору с данными юридическими лицами. В настоящее время сложилась вполне обоснованная судебная практика, не признающая в качестве основания для освобождения от административной ответственности собственника (владельца) транспортного средства то обстоятельство, что в момент совершения соответствующего правонарушения это транспортное средство управлялось иным лицом, выполнявшим по трудовому договору с его собственником (владельцем) функции водителя этого транспортного средства².

20/00099059) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 30 января 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1.2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда от 22 апреля 2014 г. № 13-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 20 // Рос. газ. 2019. 3 июл.; По делу о проверке конституционности статьи 2.6.1 и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А. И. Думилина и А. Б. Шарова [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда

В случае принятия обсуждаемого в настоящее время Проекта «Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях» (далее – ПКоАП РФ), ситуация станет вовсе неразрешимой в связи с формулировкой содержания презумпции невиновности. Часть 2 ст. 1.5 ПКоАП РФ связывает вину юридического лица в совершении административного правонарушения с доказанностью совершения его должностными лицами, работниками и (или) представителями противоправных действий (бездействия) либо вредного характера последствий этих действий (бездействия).

Иначе говоря, как в настоящее время, так и в будущем (в случае принятия новых КоАП РФ и ПКоАП РФ) юридическое лицо признается единственно возможным субъектом ответственности за правонарушения, совершенные наемными водителями, зафиксированными в автоматическом режиме.

Это положение, на наш взгляд, нарушает принцип равенства перед законом, не способствует предупреждению правонарушений как одной из задач административной ответственности (ст. 1.2 КоАП РФ и одноименная статья Проекта КоАП РФ) и фактически создает не предусмотренное законом основание освобождения от административной ответственности правонарушителей, выполняющих обязанности водителей по трудовому договору с юридическими лицами.

Если анализировать описанное противоречие с учетом предлагаемого в ч. 2 ст. 2.10 Проекта КоАП РФ полного освобождения от административной ответственности юридических лиц, имеющих статус органов государственной власти, местного самоуправления, казенных учреждений, государственных внебюджетных фондов, а также Центрального банка Российской Федерации, становится неясным, почему эти юридические лица должны быть привлечены к административной ответственности за правонарушения, зафиксированные в автоматическом режиме, совершенные их работниками, управлявшими транспортными средствами.

Возможным решением проблемы, позволяющим, на наш взгляд, учесть профилактическую направленность административной ответственности при соблюдении принципа равенства лиц перед законом, а также придерживаться пути снижения административных и финансовых обременений для бизнеса может стать введение дополнительного основания освобождения юридических лиц – собственников (владельцев) транспортных средств от административ-

ной ответственности. Оно должно позволять освобождать юридическое лицо от административной ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении будет подтверждена содержащаяся в ней информация о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортным средством управлял водитель, выполнявший трудовые обязанности. Учитывая то, что некоторые правонарушения, выявляемые и фиксируемые в автоматическом режиме, влекут ответственность водителя, а также должностного и юридического лица, необходимо установить ограничение на применение предлагаемого основания в таких случаях.

Список литературы:

1. *Кузьмичёва Г. А., Молчанов П.В.* Принцип равенства перед законом и административная ответственность // Административное право и процесс. 2014. № 9.

Участие государства в реализации конституционных начал охраны здоровья граждан через развитие института возмездительного (компенсирующего) страхования

Колесниченко Ольга Викторовна,
доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент
Рязанский филиал ФГКОУВО «Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя»

УДК 346.7

Аннотация. В содержании статьи исследуются проблемы применения института возмездительного (компенсирующего) страхования в отношениях, направленных на реализацию конституционных обязательств государства при возмещении вреда, причиненного здоровью гражданина. Обосновывается, что вопреки классической теории страхования, данный институт активно используется для этих целей, однако ключевой проблемой его применения остается недостаточно последовательное разграничение страховой формы возмещения вреда здоровью и государственных социальных гарантий.

Ключевые слова: *возмездительное (компенсирующее) страхование; вред здоровью; охрана здоровья; конституционные начала; социальное страхование; обязательное страхование.*

В рамках конституционно-правового регулирования использование термина «охрана здоровья» нередко осуществляется в контексте закрепления гарантий оказания бесплатной медицинской помощи, развития и совершенствования институтов обязательного медицинского страхования, организационно-правовых основ функционирования и системы государственных и муниципальных учреждений здравоохранения (ст. 41 Конституции Российской Федерации). Вопросы возмещения вреда, причиненного здоровью, непосредственным образом затрагиваются в Основном Законе страны лишь применительно к случаям причинения такого вреда экологическим правонарушением (ст. 42) либо в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов или их должностных лиц (ст. 53) [2, с. 75–77.]. Между тем в любом социальном государстве разработка и практическая реализация специальных систем возмещения вреда, причиненного здоровью, основанных на при-

менении обязательного социального страхования либо вменении частным субъектам обязанности страхования рисков наступления ответственности (причинения вреда), представляет собой значимое направление реализации политики в области поддержки социально незащищенных категорий граждан, развития конституционных начал охраны лиц, утративших трудоспособность (ч. 2 ст. 7 Конституции Российской Федерации).

Как отмечается в стратегических документах, посвященных развитию гражданского законодательства о договоре страхования, традиционный подход к разграничению видов страхования (личное, имущественное и страхование ответственности), в основании которого лежит противопоставление «страхования сумм» и «страхования убытков», постепенно утрачивает свое значение, поскольку большинство договоров личного страхования могут быть построены по модели страхования убытков или, как минимум, воплощать в себе ее отдельные элементы¹. Речь идет, в особенности, о таком личном страховании, в рамках которых сумма страхового возмещения определяется размером фактических понесенных или будущих расходов на лечение пострадавшего, стоимостью услуг в области его социальной или профессиональной реабилитации и пр. Условно все подобные разновидности личного страхования вкупе со страхованием ответственности, реализуемым с предоставлением потерпевшему права требования к страховщику по модели договора в пользу третьего лица (ст. 430 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ), можно объединить термином «возмездительное (компенсирующее) страхование» [3, с. 762–786.], поскольку страховое возмещение здесь служит одним из способов возмещения деликтного вреда и не может не учитываться при последующем применении норм гл. 59 ГК РФ.

Одной из наиболее значимых разновидностей личного страхования «возмездительного значения» остается в настоящий момент обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, с помощью которого вводится и реализуется особый порядок возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью работника, для всех ситуаций, когда может быть обнаружена прямая связь между таким вредом и исполнением обязанностей по трудовому догово-

¹ Концепция развития положений части второй Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре страхования [Электронный ресурс]: одобрена решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 25 сентября 2020 г. № 202/оп-1/2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366842/ (дата обращения: 14.12.2021).

ру (некоторыми иными действиями в интересах работодателя). В страховании от несчастных случаев принят такой вариант определения размера вреда здоровью, при котором объем страхового возмещения практически идентичен устанавливаемому ст. 1085 ГК РФ (кроме единовременной страховой выплаты, указываемой в подп. 2 п. 1 ст. 8 соответствующего федерального закона¹), однако существуют ограничения по условиям и предельным размерам отдельных видов «обеспечения по страхованию» (выплат в счет возмещения затрат на посторонний уход, средства реабилитации и др.)².

Спецификой социального страхования является возможность возмещения вреда в натуре, в виде прямой оплаты расходов на лечение и реабилитацию застрахованного сразу после тяжелого несчастного случая на производстве, а также существование автономной системы оценки последствий физического вреда (в рамках деятельности учреждений медико-социальной экспертизы).

Несмотря на то что страхование от несчастных случаев не относится к страхованию ответственности, а значит, не подпадает под действие ст. 1072 ГК РФ, объем и размер деликтной ответственности страхователя (работодателя) в случае установления факта виновного противоправного причинения вреда работнику уменьшаются сообразно предоставленному страховому обеспечению. Закон также обязывает застрахованное лицо, при наличии права на возмещение вреда в натуре в соответствии с иными нормативными правовыми актами (ст. 8 – получение необходимых «видов помощи, обеспечения или ухода»), выбирать между имеющимися правовыми основаниями. На первый взгляд, реализация гарантий, предоставляемых системой страхования от несчастных случаев и на производстве, сохраняет за потерпевшим деликтное право требования лишь для целей взыскания разницы между вредом, определенным по правилам ст. 1085 ГК РФ, и возмещенными в форме страховых выплат или «натурального» страхового обеспечения затратами и потерями. Более внимательное сравнение норм, применимым к данному рода обязательствам, однако, позволяет прийти к представлению

¹ Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803; 2020. № 14. Ч. 1. Ст. 2032.

² Об утверждении Положения об оплате дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию застрахованных лиц, получивших повреждение здоровья вследствие несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2006 г. № 286 // СЗ РФ. 2006. № 21. Ст. 2263.

о несколько ином, осложненном правовыми коллизиями, соотношении различных прав требования.

В частности, п. 2 ст. 1085 ГК РФ позволяет не учитывать при определении размера утраченного заработка (дохода) суммы всех назначаемых в пользу пострадавшего «пенсий, пособий и иных подобных выплат», указывая, очевидно, выплаты социального характера, в то время как одним из видов обеспечения по социальному страхованию служит как раз пособие по временной нетрудоспособности. Поскольку специальным законом, регулирующим отношения в области возмещения вреда от несчастных случаев на производстве, такое пособие отнесено к части страхового обеспечения, складывается ситуация, когда пострадавшие данной категории лишены возможности предъявления соответствующих сумм в составе деликтных требований, обращенных к работодателю.

В свою очередь выплата аналогичного пособия по общим основаниям, предусмотренным ст. 5 Федерального закона 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (в связи с временным ухудшением состояния здоровья, исключающим участие в трудовой деятельности), не препятствует возмещению утраченного заработка (дохода) в порядке применения ст. 1086 ГК РФ в полном объеме, если вред здоровью причинен при иных обстоятельствах (в т. ч. в случае, если страховой стаж пострадавшего позволяет назначить ему пособие в размере 100 % от среднего заработка).

Далее, подп. «е» п. 2 ст. 6 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»¹ исключает из страхового риска вероятность наступления гражданской ответственности страхователя за причинение вреда жизни или здоровью работников при исполнении ими трудовых обязанностей при условии, что возмещение такого вреда регулируется специальным законом о конкретной разновидности обязательного, в т. ч. социального, страхования. В сущности, это означает, что к лицам, пострадавшим в результате ДТП при одних и тех же обстоятельствах и даже имеющим аналогичные повреждения, будут применены различные способы определения размера физического вреда и его возмещения в зависимости от реализации трудового статуса на момент происшествия. Более того, п. 9 ст. 14

¹ Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств: Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 18. Ст. 1720.

Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном»¹ для родственных отношений закрепляет принципиально иное правило, согласно которому на назначение выплат по договорам обязательного страхования гражданской ответственности перевозчика не влияет осуществление прав требований, предоставляемых в рамках любых других разновидностей страхования, а значит, в отличие от водителя, исполняющего трудовые обязанности в момент причинения вреда, пассажиру, пользующемуся услугами перевозчика для транспортировки к месту командирования, будет предоставлена возможность получить страховое возмещение (обеспечение) как от Фонда социального страхования Российской Федерации, так и от страховщика перевозчика.

Как видно, законодатель, распространяя страховую форму возмещения вреда, причиненного здоровью, на весьма обширную область общественных отношений, коей являются отношения по поводу исполнения трудовых обязанностей, тем не менее, не указывает прямо, следует ли рассматривать страховую выплату в качестве «сверхвозмещения» (в значении абз. 3 п. 1 ст. 1064 ГК РФ) или учитывать в общем объеме компенсации (для вреда здоровью он определен ст. 1086 ГК РФ). Неясно также, коррелирует ли применение специальных инструментов страховой защиты с установлением «более высокого размера ответственности» (ст. 1084 ГК РФ), предусматриваемого для случаев повреждения здоровья при исполнении обязанностей военной и приравненной к ней службы, а также в рамках реализации некоторых договорных обязательств. Представляется сомнительным, что в качестве оснований для увеличения размера и объема деликтной ответственности за вред здоровью могут приниматься высокие риски причинения вреда для отдельных видов деятельности или особый трудовой (служебный) статус потерпевших, поскольку сущность повреждаемого блага остается неизменной, а внедряемые страховые механизмы должны создавать благоприятные условия для эффективного и полного урегулирования материальных претензий независимо от числа таковых.

¹ Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном: Федеральный закон от 14 июня 2012 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 25. Ст. 3257.

Складывающаяся ситуация, на наш взгляд, является следствием непонимания различий между традиционным личным страхованием («страхованием сумм») и возместительным страхованием, ориентированным на риски причинения вреда нематериальным благам («страхованием убытков»). При этом вводимые для упрощенного решения возместительных задач алгоритмы расчета страховых выплат, в зависимости от векторов правовой политики и желания законодателя дать повышенную защиту интересам отдельных категорий потерпевших, используются в частных случаях причинения вреда для целей предоставления дополнительных гарантий, превышающих общий объем его возмещения согласно гражданскому законодательству (ст. 1085 ГК РФ). По классической «чистой» модели личного страхования, между тем, построено обязательное государственное страхование жизни и здоровья военнослужащих, а также целого ряда категорий государственных служащих в правоохранительной сфере¹. Производимые здесь страховые выплаты назначаются в пользу застрахованного лица в виде фиксированных страховых сумм (на случай гибели, установления инвалидности, ранения и др.) без подтверждения фактически понесенных потерь и расходов, не влияя при этом на содержание требований, предъявляемых в порядке привлечения виновных лиц к деликтной ответственности [1, с. 18–23.]. Указанные особенности позволяют относить их в разряд «компенсаций сверх возмещения вреда», тем не менее, в специальном законе не используется соответствующая этому значению терминология.

Наконец, для полноты характеристики существующих способов возмещения физического вреда следует упомянуть также одну из узкоспециализированных разновидностей обязательного личного страхования, введенную ст. 44 Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» для лиц, принимающих участие в клинических испытаниях лекарственных препаратов. Предусмотренное данной нормой страхование не является государственным, но осуществляется за счет средств медицинской (научно-исследовательской) организации, проводящей такие испытания, а в качестве объекта страхования законодателем

¹ Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников органов принудительного исполнения Российской Федерации: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1474.

прямо обозначается имущественный интерес пациента, связанный с возможным причинением вреда его жизни или здоровью. В содержании отмеченной статьи требование о выплате страхового возмещения по договору обязательного страхования жизни и здоровья пациента именуется «требованием о возмещении вреда» с указанием на распространение на них деликтного срока исковой давности. О возместительном значении страховой выплаты свидетельствует также требование об определении ее размера с учетом фактически понесенных пациентом расходов на медицинские услуги (или) приобретение лекарств. Учитывая, что для получения страхового возмещения пациенту требуется подтвердить наличие причинно-следственной связи между ухудшением состояния здоровья и участием в клинических испытаниях, одновременная реализация данного права требования с правами, вытекающими из других заключенных в пользу потерпевшего договоров страхования, представляется маловероятной. Тем не менее характер влияния рассматриваемого инструмента защиты имущественных интересов на содержание деликтных обязательств, возникающих по поводу виновного причинения вреда жизни или здоровью добровольца, представляется не столь однозначным, так же, как и возместительные свойства данной разновидности страхования.

Во-первых, привязка размера страховой выплаты к фактически понесенным медицинским расходам распространяется только на случаи, когда повреждение здоровья не повлекло за собой инвалидности (для остальных случаев введены фиксированные выплаты), более того, даже здесь требуется дополнительно учитывать «характер и степень повреждения здоровья пострадавшего». Таким образом, остается невыясненным, какие из иных составляющих объема возмещения физического вреда (ст. 1085 ГК РФ) могли бы считаться погашенными в пределах страховой суммы (страхового возмещения). Во-вторых, согласно п. 29 типовых правил обязательного страхования жизни и здоровья пациента, участвующего в клинических исследованиях лекарственного препарата¹, назначение страховой выплаты не влияет на возможность получения пострадавшим пациентом выплат по иным договорам страхования, в порядке социального обеспечения и возмещения вреда, что не исключает повторного заявления тех же расходов на лечение и приобретение

¹ Об утверждении Типовых правил обязательного страхования жизни и здоровья пациента, участвующего в клинических исследованиях лекарственного препарата [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 714. URL: <https://base.garant.ru/12178762/> (дата обращения: 14.12.2021).

лекарств уже в рамках деликтных обязательств. Приведенный пример в целом ярко иллюстрирует, что при попытке сочетания «страхования сумм» и «страхования убытков» терминология, присущая последнему, часто вводится произвольно и используется некорректно, и лишь характеристика права требования о выплате страхового возмещения в соотношении с другими правовыми возможностями, предоставляемым заинтересованному лицу, позволяет составить истинное представление о свойствах конкретного дополнительного инструмента страховой защиты (в данном случае традиционная конструкция договора личного страхования применяется «под маской» страхования убытков).

Резюмируя, отметим, что, вопреки классической теории страхования, в современном законодательстве институт возместительного (компенсирующего) страхования не только существует, но уже активно используется в целях реализации конституционных обязательств государства в области возмещения вреда, причиненного здоровью гражданина при различных обстоятельствах. Вместе с тем одной из актуальных проблем такой реализации является недостаточно последовательное разграничение страховой формы возмещения физического вреда и социальных гарантий, предоставляемых государством в данной области в рамках исполнения принятых на себя социальных функций (здесь речь идет о той части физического вреда (потерь), которая не входит в объем возмещения вреда здоровью согласно гл. 59 ГК РФ или по иным причинам не может быть возмещена в порядке реализации деликтной ответственности). Последние не подвержены гражданско-правовому регулированию при условии, если их назначение не влияет на объем и размер причитающегося потерпевшему возмещения. Наиболее подходящим термином для них может быть термин «компенсационные выплаты, а нормативной основой – абз. 3 п. 1 ст. 1064 ГК РФ (по смыслу содержащейся здесь нормы эти выплаты не есть «возмещение вреда», но выплаты «сверх возмещения вреда», следовательно, на них не могут распространяться правила об окончательном доведении ответственности до виновного лица (правило о регрессе), они также не могут учитываться при применении пострадавшими доступных страховых форм возмещения). Тем не менее законодатель не использует в рассматриваемых правоотношениях подобных отсылок и (или) соответствующей терминологии. В сложившихся условиях лишь характеристика права требования о выплате страхового возмещения в соотношении с другими правовыми возможностями, предоставляемыми заинтересованному лицу, позволяет составить истинное представление о свойствах конкретного допол-

нительного инструмента страховой защиты и «возместительном» характере той или иной разновидности обязательного (социально-го) страхования.

Список литературы:

1. *Ищук Я.Г.* Обеспечение защиты интересов территориального органа МВД России в судах и правовая защита его сотрудников (на примере УМВД России по Рязанской области) // Актуальные вопросы правового обеспечения деятельности правоохранительных органов: сборник материалов Межведомственной научно-практической конференции, приуроченной к празднованию 70-летия со дня создания юридической службы системы МВД России (Рязань, 17 июня 2016 г.) / под общ. ред. Н. Н. Пилюгина. Рязань, 2017.

2. *Ищук Я. Г., Ищук В.Г.* Правовая основа защиты собственности органами внутренних дел // Уголовная политика на современном этапе: состояние, тенденции, перспективы: сборник статей Международной научно-практической конференции. 2019.

3. *Кратенко М. В., Луйк О.-Ю.* Современная модель компенсационного страхования (Indemnity Insurance) и перспективы ее воплощения в российском праве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2020. Вып. 50.

Латентные угрозы безопасности города на современном этапе развития Российского государства

Корабельникова Юлия Леонидовна,
заместитель начальника кафедры
государственно-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент
Академия управления МВД России

УДК 342.1

Аннотация. В статье рассматриваются различные виды угроз безопасности жителей города, которые связаны с удовлетворением их повседневных потребностей, что обуславливает их латентный характер. В результате автор приходит к выводу о необходимости оптимизации деятельности органов городского управления с целью обеспечения комплексной безопасности города и его жителей.

Ключевые слова: город; урбанизация; безопасность.

В настоящее время примерно 56 % мирового населения проживает в городах. По прогнозам Комиссии ООН по народонаселению и развитию, почти весь прирост населения в будущем будет происходить за счет увеличения числа городских жителей, на которых в 2030 г. будет приходиться 60 % населения стран мира, а к 2050 г. – примерно 68 % [2]. Россия в этом отношении не является исключением. Города играют в нашей стране ведущую роль. К сегодняшнему дню их насчитывается около 1 100. Три из них являются субъектами Российской Федерации, 12 – мегаполисами-миллионниками, численность населения которых составляет около четверти всего населения России. В России на сегодняшний день в городах проживает более 2/3 населения [1, с. 308]. Таким образом темпы урбанизации находятся уже длительное время на очень высоком уровне.

Что касается мировой обстановки, то сегодня крупнейшими городами с населением более 10 млн чел. являются: Чунцин, Шанхай, Пекин, Дели, Тяньцзинь, Стамбул, Гуанчжоу, Токио, Карачи, Мумбаи, Каир, Джакарта и т. д. В данном списке находится и Москва с численностью населения около 13 млн жителей.

При этом жители современного города не только подвергаются ранее имевшим место глобальным и общим угрозам, но и столкнулись с рядом новых опасностей. В частности, существенные трудно-

сти при прогнозировании вопросов обеспечения безопасности для жителей города вызывают т. н. латентные угрозы. К ним относятся угрозы, которые создаются и формируются в процессе повседневной деятельности человека.

В качестве яркого примера, который на длительное время изменил жизнь многих миллионов людей, можно привести чрезвычайную ситуацию в китайском городе Ухань, где в декабре 2019 г. были зафиксированы первые случаи заболевания пневмонией неизвестного происхождения. Дальнейшие события продемонстрировали правильность принимаемых мер по закрытию отдельных населенных пунктов с целью минимизации проникновения эпидемии на их территории. Пренебрежение угрозой, халатность и непринятие мер, наоборот, привели к стремительному распространению эпидемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в мире в начале 2020 г. [5], которая и в настоящее время оказывает влияние на жизнедеятельность городов, где очевидно в наибольшей степени имеет место распространение эпидемии в связи с высокой плотностью, постоянным взаимодействием, ежедневной миграцией и другими причинами [12, с. 265].

Не менее опасную скрытую угрозу для города представляет жилищное строительство, но не в плане обеспечения жильем населения, а в плане непродуманной системы распределения городской территории под застройку. При этом проводимые исследования в данной области, как правило, сводятся к результатам, характеризующим объемы жилищного строительства [см., напр.: 3, 6]. Однако, что скрывается за статистическими данными объема строительства жилья в России? Например, рост жилищного строительства в Московской агломерации, вклад которой в объемы вводимого жилья в России не опускался ниже 20 % за последние годы, не показывает скрытые угрозы для жителей новых районов с точки зрения экологических проблем и обеспечения коммуникациями. В совокупности с лавинообразным ростом количества личного автотранспорта, который только за последние годы превысил 8 млн ед. [4], проблема свободного передвижения по московским дорогам стала критичной. По данным экспертов, одновременно на дороги Москвы выезжает более 700 тыс. машин, а для движения без пробок, количество автотранспорта не должно превышать отметки в 400 тыс. автомобилей [9].

Сегодня совершенно очевидно, что планирование городской застройки (высота домов, их размещение, ширина улиц, скверы и парки) существенно влияет на температурный, ветровой режимы, формирующие особый микроклимат локальных террито-

рий. Уже двести лет науке знакомо такое явление, как городской остров тепла [13].

Различные научные модели описывают развитие и трансформацию городской среды, но и по сей день с этими изысканиями знаком только узкий круг специалистов, которые демонстрируют ошибочные архитектурно-градостроительные решения Лондона, где под стеклянными домами плавятся в летнюю жару автомобили, или Москвы, где идет точечная застройка в виде жилых колодцев, в результате которых гарантированы застойные явления и перегрев территорий [11].

Необходимо признать, что при современных процессах урбанизации территорий количество отрицательных примеров только возрастает в связи с тем, что нормативы планирования застройки не меняются на протяжении долгих лет. При этом не учитывается, что не менее важным условием обеспечения безопасности человека в городе является качество атмосферного воздуха, который, кроме климатических показателей (скорость ветра, температура и влажность воздуха), характеризуется предельно допустимой концентрацией газа и твердых частиц. Вред ему наносят промышленные предприятия, объекты энергетики, автотранспорт, отходы жизнедеятельности живых организмов и др. В настоящее время ведутся исследования по оздоровлению городской среды природными объектами. Например, оценивается влияние природных объектов общего пользования (парки, скверы, бульвары и т. п.) на близлежащие жилые зоны (шумо- и пылепоглощение, производство кислорода) [7, с. 129].

Развитие жилищного строительства привело к обострению и другой не менее серьезной проблемы – утилизация мусора. Москва буквально задыхается в мусорных тисках: каждый день из столицы вывозится около 9 000 т твердых бытовых отходов. Этим занимаются и коммунальные службы, и специальные организации – сотни автомобилей мусоровозов движутся по графику, а множество рабочих заняты сортировкой, погрузкой-разгрузкой и уничтожением отходов. Но в то же время каждый полигон твердых бытовых отходов не вечен. Некоторые из свалок, бывших еще совсем недавно глубокими карьерами, сегодня уже представляют собой горы высотой более 50 м и не могут принимать мусор в тех объемах, в которых делали это раньше [8].

Не меньшую опасность для жителей городов может представлять дефицит продовольствия и воды. История знает немало примеров чрезвычайных последствий дефицита продовольствия. Очень важной является продовольственная независимость города, но вста-

ет вопрос о том, каким образом ее можно обеспечить? С учетом того, что город большую часть продовольственных товаров получает из сельской местности или закупает извне.

Не менее важной, а по некоторым оценкам в ближайшее время и более трудной, является проблема обеспечения жителей городов водой. Сегодня дефицит водных ресурсов испытывают: Афганистан, Алжир, Египет, Иран, Мексика, Пакистан и территории к югу от Сахары в Африке. Казалось бы, для России угрозы нехватки воды нет, а значит, жителям населенных пунктов нашего государства можно чувствовать себя спокойно. Но, во-первых, не всякая вода пригодна для потребления. Для Москвы исторически сложившаяся система водоснабжения на 99,6 % использует поверхностные водные объекты – системы водохранилищ многолетнего регулирования стока.

Несколько иная система водоснабжения населенных пунктов полуострова Крым, где основная составляющая водного потребления долгое время зависела от подачи воды по каналу из Украины, который в связи с событиями в Крыму в 2014 г. был перекрыт. В результате Россия была вынуждена принимать дополнительные меры по обеспечению безопасности водоснабжения городов: Севастополь, Феодосия, Ялта, Евпатория, Джанкой, Черноморское [10]. Во-вторых, одним из важных аспектов обеспечения безопасности воды, используемой жителями городов, является ее добыча, очистка, доставка и распределение среди населения в нужном количестве.

Также в систему обеспечения безопасности городского социума входит энергетическая безопасность. Следует отметить, что при всей очевидной эффективности интеграции различных энергетических систем в ходе разработки генеральных планов развития городов в настоящее время, они в недостаточной степени получают свою реализацию. Это обусловлено рядом причин. Во-первых, существующие нормативные требования, к сожалению, не учитывают происходящие в условиях экономических преобразований изменения в энергетической политике государства, возросшие возможности и требования к надежности и эффективности систем энергоснабжения. Во-вторых, необходимость использования услуг специализированных организаций энергетической отрасли (схемами электро-, теплоснабжения и газоснабжения), которые в первую очередь отдают приоритет централизованным системам энергоснабжения с крупными энергоисточниками, протяженными и дорогими энергосетями с целью поддержания их рентабельности. В связи с этим качественные архитектурно-планировочные решения не получают

эффективных систем энергоснабжения. В-третьих, низкая стоимость проектных работ.

В результате, в проектных предложениях по развитию энергетики городов превалируют ведомственные интересы энергоснабжающих организаций, нестыковка решений по отдельным системам энергоснабжения и др. Однако в условиях развивающейся рыночной экономики такой подход, не учитывающий новые разработки в энергетической области, возможности использования природных ресурсов для получения энергии, вступает в противоречие с современным этапом развития городов и становится неприемлемым в долгосрочных градостроительных проектах.

Напрямую от энергетической безопасности зависит система теплоснабжения. В городских условиях речь, как правило, идет о централизованной системе теплоснабжения ТЭЦ районными котельными и протяженными тепловыми сетями. В то же время за последнее десятилетие во многих городах энергетическая и экономическая эффективность этих систем заметно упала как в результате сокращения тепловых нагрузок потребителей, изношенности тепловых сетей, так и вследствие ухудшения показателей работы оборудования.

Перечисленными угрозами не исчерпывается перечень проблем обеспечения безопасности в городе. При этом в рассматриваемых аспектах можно выделить важную тенденцию, заключающуюся в том, что городское население в большинстве своем является потребителем материальных объектов, осуществляет оказание и получение услуг, производя в основном нематериальные, интеллектуальные продукты. При этом возникает закономерный вопрос: почему рассмотренные выше проблемные ситуации и угрозы не были просчитаны еще до начала массового жилищного строительства, и почему ликвидация неудобств для жителей городов сегодня сопряжена с административными решениями, ограничивающими права и свободы граждан? В связи с изложенным, представляется целесообразным еще на этапе подготовки долгосрочных программ развития городов создавать и реализовывать программные комплексы в структуре управления по прогнозированию угроз и их влиянию на развитие городской среды. Иными словами, необходим переход от ликвидации последствий угроз к их исключению или максимальной минимизации.

Это и должно являться одним из основных направлений деятельности органов управления городом. Таким органом может стать Совет безопасности города, к деятельности которого необходимо привлекать аналитиков различных сфер развития городской среды. Кроме того, современная система прогнозирования позволяет еще на этапе планирования создавать и рассматривать модели развития

ситуаций, в т. ч. в цифровом формате. Все это позволяет вооружить Совет безопасности городов эффективным инструментарием для обеспечения всесторонней безопасности города.

Для деятельности Совета безопасности города сегодня представляет интерес переход от непосредственного¹ (прямого) управления на т. н. ситуационное управление. Суть ситуационного управления заключается в использовании органами управления инструментария, позволяющего определенным образом предвидеть опасности, проблемы, осуществлять анализ, определять меры по снижению отрицательных последствий и готовить предложения по использованию политических, экономических, социальных и силовых мер для минимизации угроз и последующего развития города.

Список литературы:

1. Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: монография / под ред. В. В. Таболина. Москва, 2020.

2. Доклад Первого заместителя Генерального секретаря ООН Амины Мохаммед на 51-ой сессии Комиссии по народонаселению и развитию от 01.04.2019 // Официальный сайт ООН. URL: www.un.org.ru (дата обращения: 12.03.2020).

3. *Дуброва Т. А.* Прогнозирование социально-экономических процессов: учебное пособие. 2-е изд., испр. и доп. Москва, 2010.

4. Количество автомобилей на дорогах Москвы ежедневно увеличивается на 3-5 %. URL: <https://tass.ru/v-strane/9951381> (дата обращения: 15.11.2020).

5. Международное информационное агентство «Россия Сегодня». URL: https://ria.ru/category_gasprostranenie-novogo-koronavirusa/ (дата обращения: 15.12.2021).

6. *Мухаев А. И., Попова И. В., Дедичкина Ю. В.* Анализ современного состояния и перспектив развития жилищного строительства в Российской Федерации. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=13109> (дата обращения: 15.12.2021).

7. *Мягков М. С.* Механизм формирования теплового баланса в городской застройке на примере г. Москвы: дис. ... канд. техн. наук. Москва, 2004.

¹ Под непосредственным управлением следует понимать работу органов обеспечения безопасности при возникновении угрозы либо уже ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств (ситуаций). Как показывает практика данное управление является управлением в кризисных ситуациях и не обеспечивает процесс предотвращения самих угроз на долгосрочную и краткосрочную перспективу.

8. Полигоны и мусорные свалки Москвы и Московской области. URL: <http://vyvoz-othodov.ru/poligony-i-musornye-svalki-moskvu-i-moskovskoy-oblasti.html> (дата обращения: 10.12.2021).

9. Сколько машин в Москве на 2018–2019 год. URL: <https://foxtime.ru/news-view/v-moskve-rastet-kolichestvo-mashin> (дата обращения: 01.12.2021).

10. Состояние, возможности и перспективы развития водоснабжения Республики Крым: доклад Министра жилищно-коммунального хозяйства Республики Крым на расширенном заседании Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера в рамках проведения 24–25 марта 2015 г. Дней Республики Крым в Совете Федерации. URL: https://mzhkh.rk.gov.ru/file/mzhkh_doklady_i_vystuplenija__1.pdf (дата обращения: 10.03.2020).

11. *Сумеркин Ю.А.* Обзор научно-исследовательских изысканий в вопросах экологической безопасности городской среды населенных пунктов России // Строительство: наука и образование. 2017. Т. 7. Вып. 1 (22). Ст. 3.

12. Юридическая урбаноология. Урбанологическая теория: монография : в 2-х т. / под общ. ред. В.В. Таболина. Москва, 2021.

13. *Howard L.* The climate of London, deduced from Meteorological observations, made at different places in the neighborhood of the metropolis: 2 v. L: W. Phillips, 1818-20.

Искусственный интеллект как угроза государственности

Косых Алексей Алексеевич,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент
Академия управления МВД России

УДК 321.01

Аннотация. В статье рассматриваются основные направления использования технологий искусственного интеллекта, представляющие или потенциально способные создать угрозы для государственности. Внедрение технологий искусственного интеллекта, осуществление правового регулирования, выработку стратегий использования искусственного интеллекта в государстве автором предлагается проводить с учетом понимания сущности, аксиологического подхода и закономерностей развития исследуемого явления.

Ключевые слова: искусственный интеллект; технологии искусственного интеллекта; угроза; право; государство.

Современный этап развития общественных отношений позволяет утверждать, что технологии искусственного интеллекта динамично внедряются в повседневную жизнь не только крупных компаний, но и рядовых граждан. Активно используются системы распознавания речи при создании чат-ботов или роботов-помощников в сфере маркетинга, банковской сфере, медицине; компьютерное зрение и системы распознавания лиц применяются в сфере оказания услуг, в области обеспечения безопасности в общественных местах или частных компаниях; технологии искусственного интеллекта используются при проведении торгов на бирже, в ходе поиска и разработки месторождений полезных ископаемых, при прогнозировании экологических рисков и моделировании климата и в ряде других направлений человеческой деятельности.

Вместе с тем искусственный интеллект, как и любое технологическое достижение человеческой мысли, лишённое разумного подхода к его использованию, несет в себе риски, которые представляют угрозу гораздо большего масштаба, чем изобретение парового двигателя, создание электричества или изобретение компьютера. Обусловлено это рядом факторов, связанных с природой, техническими свойствами, масштабами и скоростью воздействия технологий искусственного интеллекта на общественное сознание. Неясность

во многих вопросах в области искусственного интеллекта порождает обоснованные опасения со стороны общества, нежелание и зачастую боязнь внедрения технологий искусственного интеллекта в повседневную жизнь [3], что, безусловно, актуализирует вопросы защиты прав и свобод человека, обеспечения безопасности и недопустимости нанесения вреда со стороны использующих технологии искусственного интеллекта субъектов. Выступая на конференции по искусственному интеллекту, Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин подчеркнул важность работы прорывных решений не во вред, а на благо человека [5]. Как представляется, проведение государственной политики, формирование нормативной правовой основы, выработка документов стратегического планирования, регулирующих общественные отношения в области технологий искусственного интеллекта, должно осуществляться с учетом следующих положений:

1. Необходимо понимать сущность новых технологий, их реальное и потенциальное влияние на человека. Технологии – это не только показатель экономического развития общества. Новые технологии – это воплощение человеческих ценностей, поскольку позволяют удовлетворить потребности. Можно сколько угодно спорить о «рабской привязанности» человека к современным гаджетам, но тот факт, что современные технологические продукты представляют собой особую ценность для современного человека, – бесспорен. Телефон, компьютер, оснащенный Интернетом, или телевизор с технологией Smart или Multi-Intelligence Neurl Network (Мультиинтеллектуальная нейронная сеть) способствуют реализовать обусловленную природой человека потребность в свободе: свободу выбора (хобби, работа, отдых), свободу общения, свободу передвижения, свободу обмена информацией и т. д. Поэтому борьба с технологическим прогрессом в конечном итоге есть борьба с природой человека.

2. Автор данной статьи считает искусственный интеллект закономерным и необратимым явлением. Данный тезис обосновывается интеллектуальными возможностями человека, передаваемыми из поколения в поколение, а также широтой охвата искусственным интеллектом сфер человеческой жизни. Подобно электричеству или автомобилестроению, искусственный интеллект уже внедрен или потенциально будет использоваться без преувеличения во всех сферах жизнедеятельности общества. Если обратиться к этимологии понятия «промышленная революция» (от англ. «the industrial revolution»), то термин «industry» охватывает не только промышленность, но и все, что связано с производящей деятельностью

человека. Несмотря на определенный консерватизм юридического мышления, сфера правотворчества и правоприменения (от англ. «law industry») не должна, да и не сможет остаться в стороне от рассматриваемых тенденций как в вопросе нормативного обеспечения общественных отношений с использованием технологий искусственного интеллекта, так и в вопросе использования технологий искусственного интеллекта в механизме действия права, правотворчества или правоприменения.

3. Технологии искусственного интеллекта создаются, апробируются и развиваются в результате осознанной деятельности человека, поскольку позволяют усилить физиологические возможности человеческого организма. Мог ли человек прожить без автомобиля? Безусловно, мог. Но возможность самостоятельного передвижения человека ограничена его физиологическими особенностями: скоростью передвижения, предельностью в преодолении больших расстояний; потребностями в отдыхе, питании и т. д. Автомобиль позволил упростить решение данной задачи. Генеральный директор Microsoft Сатья Наделла утверждает, что «искусственный интеллект усилит *любой (курсив мой – А. К.)* профессиональный опыт, дополняя человеческие возможности такими экстренными знаниями и такой мощностью, которые недостижимы для человека» [6, с. 9]. Следует заметить, что законодательство американский топ-менеджер называет «помехой» в развитии технологий искусственного интеллекта.

Уяснение отмеченных идей, как представляется, позволит более плодотворно выстроить деятельность, направленную на предотвращение рисков и угроз, среди которых обосновано выделить угрозы, исходящие от использования технологий искусственного интеллекта, представляющие опасность для государственности¹. В рамках данной статьи угрозы государственности систематизированы в пять групп.

Угрозы для развивающихся государств и государств с переходной экономикой. Развитие технологий способствует качественному улучшению жизни: увеличивается продолжительность жизни, улучшается медицина, экология, растут доходы населения. С момента первой промышленной революции доход на душу населения вырос в 30-100 раз (от показателей 1800 г.) [6, с. 46]. Однако стремительное внедрение технологий искусственного интеллекта

¹ Под государственностью предлагается понимать государство как систему политических институтов, правовую систему и систему отношений, складывающихся между личностью и государством, определяющих уровень развития и духовное состояние общества.

будет способствовать увеличению экономического разрыва между развитыми и развивающимися странами, что может привести к возрождению и развитию колониальных отношений. Развивающиеся страны могут снова стать «экономическими придатками» для развитых стран, рынком сбыта недорогих товаров и услуг, производимых, в т. ч., с помощью технологий искусственного интеллекта. К примеру, в США ВВП на душу населения по итогам 2020 г. составил 63,42 тыс. долл. [1], в то время как в государствах африканского континента ВВП составляет 1 до 10 тыс. долл. на душу населения (Алжир – 10,68 тыс. долл.; Египет – 3,06 тыс. долл.; Тунис – 3,32 тыс. долл.).

Угрозы для социального единства: социальная напряженность, усиление социального неравенства, политическая раздробленность. Причин возникновения входящих в данную группу угроз много. В их числе необходимо отметить высокую стоимость технологий искусственного интеллекта, отсутствие технологического обеспечения распространения новейших технологий, отсутствие навыков применения технологий искусственного интеллекта, навыков внедрения в повседневную жизнь, стремление производителей к получению максимальной выгоды и другие. Так, по данным Mediascope, в феврале–ноябре 2020 г. в среднем Интернетом пользовались 87,1 млн чел. в день или 71,1 % населения России. При этом наибольший процент интернет-потребителя приходится на возраст 12–24 лет – 97,1 %, в то время как на возраст старше 55 лет – всего 49,7 % [7]. Показатели, предоставленные Росстатом свидетельствуют, что количество домашних хозяйств, имеющих персональные компьютеры, в 2019 г. в городской местности составило 73,6 %, в сельской местности – всего 56,4 % [2]. Подобное неравномерное распределение потенциальных пользователей современных технологий будет способствовать усилению социальной напряженности, увеличению количества «пользователей», лишенных в силу ряда причин (возраст, отсутствие интернет-соединения в местности, нежелание доверять личные данные и т. д.) возможности реализовать свои права в различных сферах (прежде всего, сфера производства и потребления товаров и услуг).

Угрозы государственному суверенитету. Продолжающаяся пандемия новой коронавирусной инфекции подтвердила тот факт, что государство остается институтом, способным решать самые острые проблемы, с которыми сталкивается человечество. Однако возникновение возможных противоречий государственных институтов с негосударственными предприятиями может нанести угрозу суверенитету государства, подорвать его право-

творческие возможности, ограничить в принятии и реализации управленческих решений. Прежде всего здесь речь идет о крупных корпорациях-монополистах в сферах интернет-услуг: Google контролирует 90 % рынка контекстной рекламы; Amazon предоставляет 75 % услуг на рынке книжной продукции; Facebook контролирует 77 % мобильного трафика. Желание негосударственных (впрочем, как и государственных) компаний достичь экономически выгодных результатов, может спровоцировать возникновение конфликтных ситуаций, от которых пострададут, прежде всего, простые граждане. Российская Федерация в этом аспекте определенно обезопасила себя, поскольку «флагманом» в развитии технологий искусственного интеллекта выступает компания «Сбер», основным совладельцем которой является Центральный Банк Российской Федерации.

Угрозы окружающей среды. На первый взгляд, окружающая среда и государственность – явления, связанные, скорее, косвенно, чем непосредственно. Однако технологическая незрелость большинства экономик мира, зависимость от углеводородных ресурсов и другие экологические факторы определяют основные направления политики государства, делают его зависимым и предсказуемым на международной арене, что создает угрозы национальной безопасности. Использование технологий искусственного интеллекта может как способствовать решению многих проблем экологической безопасности, так и подвергнуть опасности государства, зависимые от природных ресурсов, их добычи и реализации.

В 2019 г. спикер палаты представителей США Нэнси Пелоси заявила, что конкуренция за ресурсы превращает экологию в вопрос национальной безопасности [4]. Подписанное в 2016 г. Парижское соглашение по климату¹ (принято 12 декабря 2015 г.) должно стать правовой основой в разработке и реализации государствами-участниками комплекса мер организационного, экономического и правового характера, направленных на снижение количества вырабатываемого углекислого газа в атмосферу: развитие «зеленой» экономики, внедрение новых экологически чистых технологий, разработка альтернативных источников энергии, снижение субсидирования в производство углеводородных видов топлива и т. д. Использование технологий искусственного интеллекта позволит государствам следить за экологической обстановкой в режиме реального времени,

¹ Соглашение подписано Российской Федерацией 22 апреля 2016 г., принято Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2019 г. № 1228 «О принятии Парижского соглашения».

в масштабе пространства и скорости реагировать на климатические изменения и предлагать управленческие решения.

Угрозы интеллектуального характера. Исходящие от применения технологий искусственного интеллекта риски несут потенциальную угрозу для биосферы человека. Психологическое воздействие (развитие онлайн агрессий), использования технологий искусственного интеллекта в геной и клеточной инженерии, вирусологии, биофармакологии может нанести непоправимый ущерб человеку как биосоциальному организму, изменить восприятие мира, трансформировать основные биосоциальные функции, изменить образ мышления. В отличие от технологических решений первых трех промышленных революций, четвертая революция представляет наибольшую угрозу для человека (и в т. ч. для государственности), поскольку ее результаты способны оказывать воздействие на интеллект человека, его способность к рассудочному мышлению и принятию решений на основе разума. Технологии искусственного интеллекта способны предугадывать мысли, оказывать воздействие на поведение человека. Представленные угрозы осложняются скоростью их распространения или вовлечением в жизнь человека. Так, для того, чтобы телефоном стали пользоваться 100 млн чел. потребовалось 75 лет, аналогичное количество пользователей мобильного телефона было достигнуто за 20 лет, Instagram – за 3 года.

В заключение хотелось бы согласиться со сторонниками умеренного внедрения технологий искусственного интеллекта, которые предлагают сдерживать развитие общественных отношений в данной сфере доступными регуляторами: введением налогов на передовые технологии, созданием специальных правовых режимов, разработкой системы стимулов и ограничений. В складывающихся условиях не стоит забывать о двух, пожалуй, наиболее значимых регуляторах общественной жизни – это право и государство, которые на протяжении тысячелетней истории были и остаются незаменимыми атрибутами общественной жизни, что пока еще нельзя с уверенностью сказать о цифровых технологиях.

Список литературы:

1. ВВП США по годам: 1980–2021. URL: <http://global-finances.ru/vvp-ssha-po-godam/> (дата обращения: 12.12.2021).
2. Информационное общество в Российской Федерации 2020: статистический сборник. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/lqv3T0Rk/info-ob2020.pdf> (дата обращения: 12.12.2021).

3. Искусственный интеллект просят держать в строгости. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4890020> (дата обращения: 12.12.2021).

4. Как климат меняет политику. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/24971> (дата обращения: 12.12.2021).

5. Путин выступил на конференции по искусственному интеллекту. URL: <https://rg.ru/2021/11/15/putin-vystupil-na-konferencii-po-iskusstvennomu-intellektu.html> (дата обращения: 12.12.2021).

6. *Шваб К., Николас Д.* Технологии четвертой промышленной революции. Москва, 2018.

7. Mediascope подсчитал аудиторию Рунета за 2020 год. URL: <https://www.sostav.ru/publication/mediascope-auditoriya-interneta-2020-46850.html> (дата обращения: 12.12.2021).

О новых формах организации деятельности участковых уполномоченных милиции в советский период

Кужахметова Сауле Нарбулатовна,
старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
Академия управления МВД России

УДК 340

Аннотация. Статья посвящена исследованию становления новых форм деятельности участковых уполномоченных милиции во второй половине XX в. Автором в результате изучения архивных источников, выявлено внедрение в практическую деятельность новых форм организации их работы: подчинение участковым уполномоченным постовых и патрульных милиционеров, работа группы участковых уполномоченных под руководством старшего участкового уполномоченного милиции.

Ключевые слова: *участковый уполномоченный милиции; старший участковый уполномоченный милиции; охрана общественного порядка.*

Сейчас сложно представить себе, как строилась работа участкового уполномоченного милиции в 50–60-е гг. XX в., насколько сильно отличается она от сегодняшней деятельности участковых уполномоченных полиции. Однако задачи, стоящие перед ними, в целом остались неизменными и связаны они в первую очередь с охраной общественного порядка и борьбой с преступностью.

О появлении и внедрении в практическую деятельность участковых уполномоченных милиции Советского периода новых форм организации их работы достаточно мало информации, т. к. большая часть архивов является закрытой для общественности. Поэтому особенно ценно обратиться к тем архивным источникам, в которых отражаются данные сведения. «Передовым» опытом делились, направляя на места «Обзоры» о положительной работе участковых либо освещая их деятельность на заседаниях Коллегии Министерства внутренних дел (Министерства охраны общественного порядка).

Главное управление милиции во исполнение приказа МВД СССР 1958 г. изучило в органах милиции ряда союзных республик состояние работы участковых уполномоченных милиции, обобщило и проверило на практике некоторые новые формы организации их работы.

Изыскание более целесообразных форм организации деятельности участковых уполномоченных милиции проводилось в целях дальнейшего повышения их ответственности и самостоятельности в работе. При этом учитывалась возросшая роль участковых уполномоченных как одного из основных звеньев милиции, наиболее тесно связанного с населением и непосредственно осуществляющего на обслуживаемых участках охрану общественного порядка и борьбу с преступностью.

В работе участковых уполномоченных были выявлены существенные недостатки, которые считали следствием укоренившейся обособленности этих работников и слабой связи их как между собой, так и с другими силами милиции.

Проанализировав результаты работы участковых уполномоченных, Главное управление милиции МВД СССР посчитало целесообразным внедрение следующих форм организации их работы, наряду с существующими, с учетом конкретных условий и местных особенностей.

Работа участкового уполномоченного с подчиненными ему милиционерами. Как показала практика, положительно сказывается на работе участковых уполномоченных подчинение им по 1–4 милиционера. Наиболее целесообразно подчинять милиционеров тем уполномоченным, которые обслуживают обособленные участки городских окраин, рабочие, дачные и курортные поселки. Такое подчинение оправдывает себя и в небольших городах, когда из-за малочисленности милиционеров нецелесообразно задействовать их на централизованной патрульно-постовой службе, в то же время подчинение участковым всех милиционеров или какой-то части обеспечивает более эффективное определение их работы.

Имея в подчинении одного или нескольких милиционеров, участковый уполномоченный получил возможность более надежно обеспечивать охрану порядка на участке с учетом обстановки на каждый день, определяя время и порядок несения ими службы.

Кроме несения службы в качестве постовых и патрульных, милиционеры выполняют отдельные задания участковых уполномоченных по проверке паспортного режима, некоторых фактов, изложенных в заявлениях граждан, а в отсутствие участковых они заменяют их.

Преимущество совместной работы участковых уполномоченных и милиционеров подтверждается многими примерами.

Участковым уполномоченным Октябрьского района гор. Рязани тов. Колобкову, обслуживающему рабочий поселок «Строитель», расположенный в 10 км от города, и тов. Судакову, обслу-

живающему рабочий поселок «Городская роща», подчинено по два милиционера. Это дает им возможность организовать наблюдение за своими участками более продолжительное время в течение суток, обеспечить систематический надзор за лицами, ведущими сомнительный образ жизни, а также установить постоянное взаимодействие с добровольными народными дружинами. Работа милиционеров организуется участковыми уполномоченными в соответствии с оперативной обстановкой на участках. С 18 до 22 часов на участке тов. Колобкова милиционеры несут патрульную службу в поселке, а с 22 до 24 часов, они совместно с участковыми уполномоченными обходят лесной массив, районы общежитий, места культурно-массовых мероприятий и пути возвращения граждан с гуляний. С 24 до 02 часов милиционеры продолжают нести патрульную службу на прежних маршрутах. Перед направлением милиционеров для несения патрульной службы или выполнением другого задания тов. Колобков инструктирует их, во время несения службы он контролирует и учитывает работу этих патрульных. В случаях отсутствия кого-либо из подчиненных участковому уполномоченному милиционеров (отпуск, болезнь и т. д.) взамен их выделяются милиционеры за счет райотдела милиции на тот же период. Участковые уполномоченные и работающие с ними милиционеры проживают в обслуживаемых ими поселках, имеют служебные помещения (участковые пункты), в которых 2-3 раза в неделю организуют прием граждан.

Как показала практика, после введения данной формы работы повысилась ответственность участковых уполномоченных и милиционеров за порученное им дело, заметно улучшился в поселках общественный порядок, в наиболее короткие сроки стали рассматриваться жалобы и заявления трудящихся и приниматься по ним необходимые меры.

В горняцком районе Текели Алма-Атинской области из шести участковых четверо работают с милиционерами. Каждый из них имеет в подчинении по два милиционера, которые раньше несли патрульно-постовую службу на территории этих участков. Опыт более чем годичной работы показал, что подчинение участковым уполномоченным милиционеров положительно сказалось на состоянии охраны общественного порядка и работы по борьбе с уголовной преступностью. В 1958 г. по сравнению с 1957 г. по этим четырем наиболее сложным в оперативном отношении участкам уголовная преступность снизилась на 32 %.

В Пролетарском райотделе милиции гор. Риги участковому уполномоченному тов. Белошенко, обслуживающему отдаленный поселок «Югла», подчинено 4 милиционера, которые раньше

в поселке несли службу на круглосуточном посту. Тов. Белошенко изменил порядок несения ими службы, построив ее, исходя из конкретной обстановки, складывающейся на каждый день, в тесном взаимодействии с добровольными народными дружинами.

Как было установлено, выставление в этом поселке круглосуточного поста не вызывалось оперативной необходимостью, поскольку большинство нарушений общественного порядка совершалось в вечернее время. В связи с этим тов. Белошенко решил использовать милиционеров преимущественно на патрульной службе. В случаях совершения на участке уголовных преступлений тов. Белошенко силами подчиненных милиционеров организует охрану места происшествия, розыск и задержание преступников.

Целесообразность применения указанной формы работы подтверждена также опытом деятельности многих участковых уполномоченных ряда городов и областей Украины, РСФСР, а также городов Латвийской ССР. Такая форма работы обеспечивает не только улучшение охраны порядка, но и повышение служебного мастерства участковых уполномоченных и подчиненных им милиционеров. При этих условиях участковые уполномоченные становятся подлинными организаторами охраны общественного порядка на участках, а милиционеры работают с большей заинтересованностью, проявляют желание к учебе в специальных школах милиции, некоторые из них, имеющие среднее образование, выдвинуты на должности участковых уполномоченных.

При определенных условиях оправдывает себя и такая форма, как работа группы участковых уполномоченных под руководством старшего участкового уполномоченного милиции.

Отличительной чертой этой формы работы является то, что здесь повседневную работу участковых организуют не начальники органов милиции, а старшие участковые уполномоченные милиции, которым остальные участковые подчинены как непосредственным начальникам. Старшим участковым или другим участковым уполномоченным, как указывалось выше, в ряде случаев придаются в распоряжение и милиционеры.

Старшими назначаются наиболее опытные, грамотные и авторитетные работники милиции, как правило, из числа самих участковых уполномоченных.

При данной форме работы участковые уполномоченные в полном объеме выполняют все возложенные на них обязанности на закрепленных участках. Старшие участковые уполномоченные в одних случаях, наряду с руководством работой подчиненных им участковых, выполняют всю работу на закрепленных за ними участ-

ках, в других – для них уменьшаются размеры обслуживаемых участков. Если старшему участковому уполномоченному подчинено 3-4 и более участковых или когда группа участковых обслуживает обособленный поселок, старший участковый освобождается от обслуживания конкретного участка, неся во всех случаях ответственность за деятельность подчиненных ему участковых и за состояние охраны порядка во всей зоне их работы.

Для установления более тесного контакта между силами милиции в охране общественного порядка и борьбе с преступностью в гор. Риге границы территорий, обслуживаемых группами участковых уполномоченных, совпадают с зонами, обслуживаемыми оперуполномоченными уголовного розыска, участками несения патрульно-постовой службы строевыми подразделениями и инспекторами дорожного надзора. В группу объединялись участковые уполномоченные, обслуживающие участки, граничащие между собой и характеризующиеся одинаковой оперативной обстановкой.

Такая форма работы, как показало ее изучение, оказалась целесообразной и в горрайорганах милиции с большим количеством участковых уполномоченных, когда после объединения нескольких отделений милиции в райотдел повседневное руководство участковыми со стороны начальника органа милиции или его заместителя стало затруднительным.

Эта форма нашла применение и при обслуживании двумя-тремя и более участковыми рабочими, дачных и курортных поселков, когда такие поселки находятся на значительном удалении от населенного пункта, где расположен городской или районный отдел (отделение) милиции.

Работа нескольких участковых уполномоченных под руководством старшего способствовала освобождению их от частых явок в органы милиции для доклада о выполнении поручений и за получением заданий, значительному сокращению затраты на эти цели рабочего времени начальниками органов милиции.

Большое значение в работе старшего и подчиненных ему участковых уполномоченных имеет наличие оборудованного участкового пункта – помещения, являющегося центром организации работы участковых. В участковом пункте проводится сбор и инструктаж участковых, подчиненных им милиционеров, а также дружинников. Кроме того, в нем осуществляется прием граждан по возникающим у них к милиции вопросам.

Старший участковый уполномоченный, являясь непосредственным начальником подчиненных ему участковых, определяет распорядок дня, дает участковым задания, контролирует их выпол-

нение и о проделанной работе в установленном порядке докладывает начальнику органа милиции. Сбор всех или части участковых уполномоченных производится по решению начальника органа милиции [1, л. 30–33].

Инициатива и самостоятельность участковых Советской милиции, направленная на поиски оптимальных вариантов несения службы, помогла сформировать ныне широко используемую на практике деятельность старших участковых, работу участковых на объединенных участках.

Список литературы

1. Архив ИЦ УМВД России по Астраханской области. Ф. 70, Оп. 2с, Единица хранения 55.

Модели организации местного управления в 1917 г.: опыт Временного правительства

Лясович Татьяна Георгиевна,
доцент кафедры социально-экономических
и гуманитарных дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент
Ленинградский областной филиал
Санкт-Петербургского университета МВД России

УДК 340.155

Аннотация. Актуальность темы исследования обусловлена рядом обстоятельств: во-первых, возрастающим интересом исследователей к событиям 1917 г. в связи с наступающим 105-летием Февральской революции, ставшей причиной падения монархии и становления республиканской формы правления; во-вторых, практическим интересом к изучению исторического опыта функционирования органов местного самоуправления ввиду проходящей реформы местной власти в современной России¹ [1, 7, 27]. Во всех случаях опыт выстраивания новых моделей организации местного управления в условиях кризисных явлений и социальных потрясений 1917 г. представляется интересным для теоретиков и полезным для практиков. Исследование государственно-правовых трансформаций марта–октября 1917 г., в основу которых были положены реформы местного управления и самоуправления, позволяет сделать вывод о том,

¹ В последнее время в масс-медиа появилось множество публикаций о грядущей реформе местного управления (*Джултаев К.* Госдума завершает подготовку к муниципальной реформе. 22 апреля 2021 г. URL: <https://universe-tss.su/main/politika/russia/94572-gosduma-zavershaet-podgotovku-k-municipalnoj-reforme.html> (дата обращения: 02.12.2021); *Ярославцева В.* После правок Конституции в России меняют систему региональной власти. На очереди – реформа местного самоуправления. URL: <https://newdaynews.ru/ekaterinburg/740928.html> (дата обращения: 02.12.2021) и др.). Основанием к публикациям такого рода послужили новации, закрепленные в ст. 132 Конституции Российской Федерации, о единстве системы публичной власти и двух ее составляющих: органов местного самоуправления и органов государственной власти. В этом контексте необходимость реформы местного управления и самоуправления представляется очевидной и шаги в этом направлении уже предприняты. Так, 27 сентября 2021 г. в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (авторы: А. А. Клишас, П. В. Крашенинников), основной идеей которого стала замена действующего Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», а также перезагрузка текущих норм об организации региональной государственной власти. Кроме того, 19 ноября 2021 г. был принят Федеральный закон № 376-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Рос. газ. 2021. 23 ноября).

что в условиях переходной государственности органы местного самоуправления могут оказаться не только более жизнеспособными структурами, чем органы центральной власти, но и наиболее полезными с точки зрения решения насущных вопросов жизни местного населения.

Даная статья посвящена исследованию реформ местного управления и самоуправления, предпринятых Временным правительством в марте–октябре 1917 г. Целью работы стало исследование преобразований Временного правительства в сфере управления и самоуправления, а также результаты этих нововведений.

На основе анализа ряда источников, автор делает следующие выводы.

Во-первых, главной чертой новой системы после Февральской революции 1917 г. стала передача значительного объема властных полномочий местным органам власти, что предполагало незамедлительное проведение реформ органов местного управления и самоуправления. преобразований.

Во-вторых, реформа местного управления и самоуправления носила масштабный характер. Элементами пореформенной системы управления на местах должны были стать органы самоуправления в губерниях, уездах, волостях и мелких сельских единицах, в городах и районах; органы правительственной администрации, которым принадлежали функции общего надзора и контроля в губернских и уездных центрах; специальные органы правительственной администрации, выполняющие отдельные задачи управления (казенные, контрольные палаты и др.); органы административной юстиции в губернских и уездных центрах.

В-третьих, приоритетной моделью организации местного управления и самоуправления становилась земская модель как вызывавшая наибольшее доверие и правительства, и местного населения. Земства предполагалось наделить широкими полномочиями (в т. ч. и в сфере охраны общественного порядка) и со временем передать им всю власть на местах, включив их в систему органов государственной власти. Серьезным шагом в становлении единой системы органов местного самоуправления стало создание волостного земства.

В-четвертых, однако, вследствие того, что разработка реформ осуществлялась без учета социально-политической обстановки в стране, их положения в большинстве своем остались декларативными и не были реализованы на практике.

Ключевые слова: *Февральская революция 1917 г.; российская государственность; Временное правительство; республиканская форма правления; Г.Е. Львов; местное управление; органы местного самоуправления.*

Февральская революция в России 1917 г. стала переломным моментом в истории отечественной государственности и привела к пересмотру действующих моделей организации власти, в т. ч. и на местах. Падение монархии и приход к власти Временного прави-

тельства во главе с князем Г. Е. Львовым, заявившем о реформе местного самоуправления как об одном из приоритетных направлений внутренней политики правительства, означали качественное изменение подхода к пониманию места и роли органов власти на местах. Имперская модель местного управления и самоуправления после событий февраля 1917 г. утратила свою актуальность, следовательно, новым властям предстояло создать новую модель организации местной власти в «условиях грозной опасности от внешнего врага и разрастающейся анархии внутри страны» [7, с. 2].

Практический интерес правительства к вопросам местного управления и самоуправления был неслучайным¹ [8, с. 75–76]. Здесь сыграло роль множество факторов. Председатель и одновременно министр внутренних дел Временного правительства первого и второго составов князь Г. Е. Львов был известен российской общественности как «главный земец» страны, приверженец и знаток земского дела, внесший немалый вклад в его развитие в России еще задолго до Февральской революции [9]. Выражаясь современным языком, Львова можно было назвать высококлассным экспертом в вопросах организации работы земских органов, а его личные качества, стремления и идеалы объективно выводили земский вопрос (а следовательно, и в целом – вопрос организации власти на местах) на высший государственный уровень. Правительство во главе с Г. Е. Львовым, по сути, рассматривало земство как единственную структуру, которая в условиях постреволюционной анархии не только сумела бы выстоять и удержаться на плаву, но и продолжала бы в обычном порядке эффективно решать вопросы местного значения. Близость к народу земских учреждений подогревала веру Львова в простого человека, его созидательную энергию и творческую мысль, способных преодолеть все сложности военного и революционного времени.

Г. Е. Львов не был одинок в своих воззрениях, его авторитет и сила убеждения способствовали расширению круга его сторонников в правительственных кругах. При МВД Временного правительства было создано Особое совещание по реформе местного управления и самоуправления, в которое вошли общественные и государственные деятели, теоретики и практики, занимавшиеся вопросами

¹ Модели организации местного управления и самоуправления становились предметом исследований как теоретиков, так и практиков – государственных и общественных деятелей. К примеру, С. Ю. Витте в труде «По поводу непреложности законов государственной жизни» (Санкт-Петербург, 1914) различал: самоуправление в форме автономии и самоуправление в виде малой системы, включенной в более крупную систему государственного управления; патриархальные и конституционные формы самоуправления, органичные (исторические) и привнесенные извне.

местного управления и самоуправления еще с начала XX в. К примеру, одним из членов совещания был Б. Б. Веселовский, известный своими «комплексными исследованиями различных аспектов деятельности земских учреждений» [6, с. 3], автор многочисленных научных трудов по земскому вопросу [2, 3].

Не следует также забывать и о том, что сама социально-политическая обстановка внутри страны способствовала вызреванию (а затем и практической реализации) идей о необходимости реформы управления на местах. Еще когда-то сам С. Ю. Витте выразил мысль о том, что существование местного самоуправления в условиях монархии противоречит логике [8, с. 76]. Период российской истории после Февральской революции стал не только временем построения демократических институтов власти на обломках империи, это было и время великих замыслов и смелых надежд, среди которых была и надежда на «великую силу русского народа», его самосознание и инициативу, которые будут способствовать построению демократической модели местного управления. Главной отличительной чертой новой системы власти явилась передача значительного объема властных полномочий из центра на местный уровень [5, с. 143], что предполагало проведение ряда серьезных преобразований.

Основными направлениями предложенной Временным правительством реформы местного управления и самоуправления стали: развитие земского управления [10, с. 52] с созданием волостного земства¹; расширение полномочий земских органов и распространение земской организации на всю территорию России² [4, с. 124–125]; преобразование городского управления; организация поселкового управления³.

Новые модели организации власти на местах предполагали упразднение должностей царских губернаторов и вице-губернато-

¹ Волостная земская единица рассматривалась как фундамент всей земской системы, и это означало коренные изменения в государственном управлении, однако в целом население осталось равнодушно к нововведениям, так и не осознав их важность.

² Так, при МВД Временного правительства была создана комиссия по разработке Положения об управлении и самоуправлении в неземских губерниях. В задачи комиссии входило создание органов самоуправления на территориях, где они отсутствуют, организация их деятельности и передача в их руки дел местного управления с учетом местных особенностей, традиций, обычаев проживающего на данной территории населения (Архангельская губерния, Туркестан, Сибирь, Степные области, Ставропольская губерния, Калмыцкая степь и др.). Согласно положению «О волостном земском управлении», предполагалось распространение земских учреждений на территории Виленской, Гродненской, Ковенской губерний и на Измайловский уезд Бессарабской губернии.

³ Временное положение о поселковом управлении: утверждено Временным правительством 15 июля 1917 г. // Российский правовой портал: библиотека Пашкова. URL: /<https://constitutions.ru/?p=4882> (дата обращения: 14.12.2021).

ров и введение института комиссаров Временного правительства¹ [7, с. 4–5], которые выполняли бы роль связующего звена между правительством и органами местного управления и самоуправления [13, 18], а также реформу правоохранительных органов с созданием местной милиции, подчиненной органам местного самоуправления, во главе с выборными начальниками [11].

Анализ стенограмм Особого совещания по реформе местного управления и самоуправления, стенограмм Совещания при Земском отделе МВД Временного правительства, а также переписки председателя комиссии по местному самоуправлению при Государственной Думе с высшими должностными лицами позволяет сделать вывод о том, что основными направлениями реформы местного самоуправления, вызвавшими единогласное одобрение в правительственных кругах, стали положения о создании волостного земства как низшего звена земского самоуправления, о повсеместном распространении земской организации на территории Российского государства, о расширении компетенции городских и земских органов самоуправления [12, л. 12]. Иные вопросы оказались дискуссионными и вызывали немало разногласий. К примеру, наибольшей остротой отличался вопрос о создании милиции, подчиненной органам местного самоуправления. В процессе обсуждения высказывались самые различные, зачастую весьма категоричные суждения. К примеру, членом Особого совещания по реформе местного управления и самоуправления А. В. Арефьевым было высказано предложение о сохранении губернской и уездной полиции: «Если губернскому земству будет поручено заведование полицией, то в городах полиции не будет. Она целиком будет сосредоточена в уезде, а город останется без надзора» [4, с. 91]. Остротой отличался и вопрос об избирательных цензах в органы местного самоуправления – возрастном цензе и цензе оседлости, которые впоследствии должны были быть учтены при подготовке и проведении выборов во Всероссийское Учредительное собрание. Так, Б. Б. Веселовский предлагал ограничить ценз оседлости, который «характеризует связь лица с конкретной местностью, наличие у него определенных занятий, собственности, владений» тремя месяцами, а возрастную цензу – 21 годом [12, л. 16]. Спорные моменты возникали и при обсуждении правил и процедуры проведения выборов в городские

¹ 5 марта 1917 г. председатель Временного правительства князь Г. Е. Львов разослал по губерниям приказ всем губернаторам и вице-губернаторам сдать свою власть председателям губернских управ или их заместителям, присвоив им наименование «губернские комиссары Временного правительства».

и земские органы самоуправления [4, с. 92]. Неудивительно, что обсуждение проектов реформ затянулось на долгие месяцы.

В то же время можно заключить, что согласно законодательству Временного правительства о местном управлении и самоуправлении, предполагалась организация ряда моделей местной власти, что обуславливалось разнообразием социально-экономических, культурных и иных условий местной жизни, поиском альтернативных вариантов управления на местах, ростом народной инициативы и народного правотворчества. Иными словами, на местах шла настоящая борьба за власть, и земские учреждения стали активным ее участниками. Г. А. Герасименко отмечал, что «не было ни одной губернии или уезда, где бы земские учреждения оказались в стороне от этой борьбы» [17, с. 5].

После Февральской революции и упразднения имперских государственно-властных структур фактически вся власть на местах перешла в руки земств, т. е. фактически земская модель местного управления и самоуправления становилась приоритетной и обладала рядом специфических черт¹ [12, л. 17–19]. К примеру, система земских учреждений была представлена на трех административных уровнях: губернском, уездном и волостном². Земские учреждения находились вне системы государственных органов, в то же время формирование контрольно-надзорных механизмов свидетельствовало о намерении правительства сделать их частью этой системы [15]; расширенная (по сравнению с дореволюционным периодом) компетенция земских органов с включением в нее вопросов, относящихся ранее к компетенции государственных органов, – к примеру, вопроса об охране общественного порядка и вопроса мобилизации населения.

Согласно замыслу Временного правительства, предполагалось превратить земства в полновластные субъекты самоуправления на местах, значительно расширив их полномочия, ограничив возможность вмешательства сверху и произведя «демократизацию

¹ Земства становились и «ключевой фигурой» в подготовке и проведении избирательной кампании во Всероссийское Учредительное собрание. По замыслу Временного правительства, они, наряду с органами городского управления, должны были взять на себя весь подготовительный этап: составить списки избирателей, провести разъяснительную работу среди населения, организовать явку на избирательные участки и др. (Стенограмма совещания при Земском отделе по вопросам составления проекта реформы о местном управлении и самоуправлении от 8 апреля 1917 г. // РГИА. Ф. 1291. Оп. 33. Д. 81. Л. 17–19); Закон о волостном земстве: Постановление Временного правительства о волостном земском управлении, изд. 21 мая 1917 г. Харьков, 1917.

² С созданием волостного земства в 1917 г. система земских учреждений приобрела логично-завершенный, комплексный характер.

их состава»¹ [14, с. 4–6]. В то же время планировалось включить земства в систему государственных органов, передав им функции управления на местах и установив сложную систему правительственного надзора за их деятельностью [15, с. 102–104]. Таким образом, рождалось противоречие между теорией и практикой, которое уже само по себе обуславливало декларативность большинства положений реформы правительства.

Законодательством Временного правительства был предоставлен широкий круг полномочий земским учреждениям, которые исторически не были им свойственны (полицейские, мобилизационные и др.), что привело к излишней нагрузке на земский персонал, путанице в полномочиях и в итоге – к утрате авторитета земскими органами среди местного населения. По оценкам исследователей, это произошло потому, что были нарушены важные принципы деятельности земств, среди которых основополагающим был принцип их самофинансирования [1, с. 87]. Земские учреждения как органы самоуправления, по определению, «исторически» не могли рассчитывать на внешние источники финансирования, следовательно, вопрос об их финансовой самостоятельности всегда был особенно острым [16, с. 31].

Отметим, что земская модель организации управления на местах оказалась наиболее разработанной с юридической точки зрения и самой жизнеспособной с точки зрения практики. Очевидно, что этому способствовал базовый положительный опыт функционирования земств с 1864 г. и высокая степень к ним местного населения. Бесспорно, имела место разработка и иных моделей организации управления на местах: к примеру, Временным правительством была несколько усовершенствована уже имевшаяся модель городского управления, а также модель поселкового управления. Однако серьезных шагов в этом направлении предпринято не было, следовательно, особых успехов в рассматриваемой сфере не наблюдалось.

Подводя итог сказанному, заключим, что реформа местного управления и самоуправления, задуманная Временным правительством, носила масштабный характер. Элементами пореформенной системы управления на местах должны были стать органы само-

¹ Популярной формой демократизации было пополнение или замена старого кадрового состава. К примеру, 29 июля 1917 г., в соответствии с постановлением правительства, из губернского собрания в Казанской губернии были удалены предводители дворянства, представители казны и ведомств, председатели земских управ по назначению. В то же время в собрание вводились представители крестьянских советов, политических партий, националистов.

управления в губерниях, уездах, волостях и мелких сельских единицах, в городах и районах; органы правительственной администрации, которым принадлежали функции общего надзора и контроля в губернских и уездных центрах; специальные органы правительственной администрации, выполняющие отдельные задачи управления (казенные, контрольные палаты и др.); органы административной юстиции в губернских и уездных центрах [7, с. 4–5]. Однако вследствие того, что разработка реформы осуществлялась без учета социально-политической обстановки в стране, ее положения в большинстве своем остались декларативными и не были реализованы на практике. В то же время исторический опыт разработки моделей организации местного управления в 1917 г. в условиях переходной государственности [11, с. 188–222] интересен с теоретической и практической точек зрения и, следовательно, заслуживает всестороннего изучения.

Список литературы:

1. *Абрамов В. Ф.* Земская идея в России и современное местное управление // Третье звено государственного строительства России. Саппоро, 1998. URL: <https://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publicitn/No.73/abram/abram-c1.html> (дата обращения: 11.12.2021).
2. *Веселовский Б. Б.* Земство и его новое устройство. Петроград, 1917 г.
3. *Веселовский Б. Б.* История земства за сорок лет. Санкт-Петербург, 1910.
4. *Вязникова Т. Г.* Реформы местного самоуправления в России: концепция Временного правительства (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук, Санкт-Петербург, 2002.
5. *Климов А. Ю., Сальников А. С.* Формирование новых органов охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в Ярославской губернии (февраль – апрель 1917 г.) // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 2 (60).
6. *Колякова И. В.* Общественная и научная деятельность Б. Б. Веселовского: автореф. дис. ... канд. истор. наук. Самара, 2003.
7. Краткий очерк деятельности МВД со времени государственного переворота по 1 июля 1917 г. Петроград, 1917.
8. *Лачаева М. Ю.* Размышления С. Ю. Витте о коренных проблемах российской государственности // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 2012. № 5.
9. *Львов Г. Е.* Воспоминания / сост. Н. В. Вырубов. Москва, 1998.

10. *Марченко М.Н.* Теория государства и права. Серия: Классический университетский учебник. Москва, 2021.
11. *Петровичева Е. М., Птицына Г.М.* Поведение избирателей на выборах в волостные земства 1917 г. (на примерах Владимирской губернии) // Вестник Костромского государственного университета. 2019. № 1.
12. Российский государственный исторический архив. Ф. 1291. Оп. 33. Д. 81.
13. *Сагалаков Э.А.* Развитие института комиссаров Временного правительства осенью 1917 года // Вестник ХГУ имени Н. Ф. Катанова. 2015. № 14.
14. Самоуправления: пути демократизации // Самоуправление. № 6 (июнь). 1917. Петроград, 1917.
15. *Сенцов А.А.* Развитие Российского государства после Февральской революции 1917 г. Краснодар, 1994.
16. *Стожко К. П., Кружкова Т. И., Рущицкая О. А.* Исторический опыт развития местного самоуправления в России: к 150-летию земской реформы // Аграрный вестник Урала. 2015. № 3 (133).
17. *Тетерин В.И.* Пермское земство в великой русской революции: монография. Пермь, 2019.
18. *Чудаков О.В.* Становление института комиссаров Временного правительства в Сибири // ОНВ. 2013. № 1 (115).

Сущностные стороны правового поведения

Матанцев Дмитрий Александрович,

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент
Академия управления МВД России

УДК 34.03

Аннотация. Статья посвящена исследованию содержания категории правового поведения. Автором выявляются социальная, интеллектуальная и юридическая стороны правового поведения, которые предлагается рассматриваться в качестве сущностных критериев, обуславливающих типологическое многообразие поведения человека в сфере права.

Ключевые слова: правовое поведение; социальная сторона; интеллектуальная сторона; юридическая сторона; правовые последствия.

В условиях постнеклассической рациональности и преодоления узкопозитивистского взгляда на правовую действительность, обращение к категории правового поведения приобретает особое значение. Необходимо отметить общую тенденцию возрастания роли права в современной жизни социума. Это может быть обусловлено рядом обстоятельств – разрушением традиционного многовекового уклада экономических отношений (переход к индустриальному, а вслед за ним и к постиндустриальному обществу), социальной трансформацией и стратификацией общества, усложнением и нелинейностью современного образа жизни, при котором только право обладает способностью оперативно реагировать на стремительно меняющуюся социальную реальность. В таких условиях закономерно растет правовая активность в области права и возникает необходимость выявления многообразия различных типов правового поведения.

Вместе с тем теоретико-правовая наука продолжает придерживаться достаточно консервативных взглядов на типологию правового поведения, либо обращая внимание на две его основные разновидности – правомерное поведение и правонарушение, либо в лучшем случае выделяя еще в качестве двух особых разновидностей злоупотребление правом и объективно-противоправное деяние. Однако даже в этих четырех типах всю палитру правового поведения вряд ли можно описать. Вследствие этого возникает потребность в обращении к общим свойствам правового поведения и особенностях их преломления применительно к различным типам правового поведения.

В первую очередь необходимо обратить внимание на само определение исследуемого понятия. Данное определение достаточно точно сформулировал в своей монографической работе академик В. Н. Кудрявцев: под правовым поведением понимается социально-значимое сознательно-волевое поведение индивидуальных и коллективных субъектов, которое влечет за собой установленные правом юридические последствия [2, с. 41].

Из этого определения мы можем выделить три сущностные стороны правового поведения: социальную, интеллектуальную и юридическую.

Социальная сторона правового поведения выражается в том, что оно является неотъемлемым элементом социальных отношений, затрагивает интересы как самого лица, совершающего те или иные поступки, так и интересы иных участников общественных отношений, общества и государства. Мы уже отмечали, что право способно регулировать далеко не все социальные отношения. Сугубо интимные стороны взаимоотношений между людьми, которые не затрагивают в какой-либо степени публичный интерес и не могут подвергаться внешнему контролю со стороны государства, не входят в сферу правового регулирования. Сегодня в иерархии правовых ценностей права и свободы личности, безусловно, имеют приоритет (ст. 2 Конституции Российской Федерации). Это наиболее показательно в сфере частного права, однако и данной области публично-значимые интересы невозможно игнорировать. В определенной степени частные и публичные интересы находятся в диалектической взаимосвязи. Те же положения ст. 2 Конституции Российской Федерации, возлагающие на государство обязанность уважать и обеспечивать права и свободы человека и гражданина, свидетельствуют о том, что правовая охрана частного интереса составляет интерес публичный.

В то же время в различных сферах жизни общества соотношение между частными и публичными интересами не равнозначно, от чего в конечном итоге будет зависеть и социальная (а вслед за ней – и правовая) оценка поступка человека.

Можно говорить о нескольких вариантах взаимодействия интересов – от их гармоничного сосуществования или приемлемой степени несоответствия, до прямого столкновения. Исходя из этого, оценка человеческого поступка может быть либо положительной (социально одобряемой), либо нейтральной, либо отрицательной (общественно порицаемое поведение). В некоторых случаях поведение может обладать потенциально вредным для социума характером. Учитывая рискованный характер такого поведения и соизмеряя

степень данного риска с позитивными социальными последствиями от его совершения, государство формирует определенную реакцию на такое поведение, которая может в себя включать меры ограничительного, превентивного характера. Так, ст. 1065 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) допускает приостановление и прекращение деятельности, создающей угрозу причинения вреда. Однако в соответствующем требовании истца может быть отказано, если приостановление такой деятельности противоречит общественным интересам.

Психологическая (интеллектуальная) сторона правового поведения выражается в том, что только человек может выступать социальным актором, будучи обладателем сознания и воли. Именно эти характеристики человеческого интеллекта позволяют отличить его от всех иных живых существ и обеспечить воздействие на него социальных норм. Этим обстоятельством обусловлено установление недопустимости объективного вменения в уголовном праве (ч. 2 ст. 5 Уголовного кодекса Российской Федерации), в целом рассмотрение принципа вины как основополагающего условия юридической ответственности. Однако необходимо отметить, что не всегда поведение находится под актуальным контролем сознания и воли. Человек может не понимать значение своих действий или руководить ими вследствие наличия заболевания, воздействия психотропных и наркотических средств, алкоголя, внезапно возникшего душевного волнения (состояние аффекта). Законодательство во всех этих случаях также предусматривает различные меры реагирования на поведение лица. В этой связи возникает вопрос о допустимости признавать такое поведение правовым. В юридической литературе предпринимались попытки подобные действия недееспособных лиц относить к юридически значимому, но не правовому поведению [3, с. 12]. Однако представляется, что такой подход нарушает принцип Оккамы и множит сущности без острой на то необходимости. Безусловно, невиновное поведение нельзя отнести к разряду правонарушений, его социальные вредные проявления охватываются понятием объективно-противоправного деяния. Однако в некоторых случаях законодательство даже в таких состояниях сознания и воли допускает возникновение правовых последствий, которые обычно влекут за собой правомерное поведение и правонарушение. Так, ст. 171, 172 ГК РФ допускают конвалидацию (признание действительными) сделок, совершенных недееспособными и малолетними лицами в их пользу. Согласно ч. 3 ст. 1076 ГК РФ, деликтная ответственность может быть возложена на самого недееспособного причинителя вреда при невозможности возложения деликтной обязанности на его опекуна.

Во всех этих случаях поведение лица нельзя признать в полной мере сознательно-волевым, но, поскольку, будучи существом разумным, человек в принципе этими характеристиками обладает, можно заключить, что сознательно-волевой характер правового поведения презюмируется.

Следует обратить внимание еще на одно обстоятельство. В условиях развития цифровых технологий происходит формирование нового виртуального пространства, в котором действуют виртуальные субъекты. На данном этапе развития науки и техники поведение в цифровой среде подконтрольно сознанию и воли человека, для проверки этого обстоятельства используются технические средства идентификации личности. В перспективе же использование технологий искусственного интеллекта вообще предполагает появления новых электронных субъектов права. Эти тенденции, безусловно, ставят на повестку дня юридической теории вопросы осмысления правосубъектности в целом и интеллектуальных черт правового поведения в частности. Представляется, что в условиях развития цифровых технологий презюмирование сознательно-волевого характера правового поведения становится еще более очевидным.

Юридическая сторона правового поведения является ключевой характеристикой, позволяющей отграничивать данную форму человеческой активности от всех иных проявлений человека в социуме.

В первую очередь юридическая характеристика выражается в том, что правовое поведение находит свое отражение в правовых нормах. Правовые нормы выступают идеальными моделями человеческого поведения. В них законодатель фиксирует то, что он хочет видеть в исполнении участников общественных отношений (в виде должного или возможного поведения), либо те модели поведения, которые необходимо избегать (запрещенное поведение). Говоря о регламентации правового поведения, необходимо отметить, что степень детализации правового регулирования общественных отношений различна. Когда речь идет об обязанностях и запретах, законодатель должен стремиться к максимальной фиксации в правовых нормах признаков соответствующего поведения. При законодательном оформлении разрешенного поведения законодатель может использовать диспозитивный метод правового регулирования и определять лишь черты такого поведения, предоставляя участникам общественных отношений самостоятельно определять его содержательное наполнение.

Нельзя забывать и о тех ситуациях, когда нормы права непосредственно поведение людей не регулируют (т. е., имеется пробел в праве), однако, учитывая социально значимый характер такого поведения, правоприменитель не может отказать лицам в защите

права и должен давать определенную правовую оценку такому поведению. В этом случае также можно говорить о наличии правового поведения, поскольку оценка будет осуществляться либо на основе норм, регулирующих схожие общественные отношения (путем применения аналогии закона), либо на основе общих принципов права (путем применения аналогии права).

От степени соответствия (несоответствия) реального поведения идеальным моделям, описанным в правовой норме, зависит формально-юридическая характеристика правомерности (противоправности) деяния.

При характеристике правомерности поведения чаще всего ученые-юристы не ограничиваются только формально-юридической стороной вопроса, а одновременно обращают внимание и на социальную оценку. Так, А. Д. Тихомиров, считает, что свойство правомерности шире, чем формальное соответствие поведения требованиям правовых норм. Автор рассматривает данный критерий в трех измерениях. Во-первых, правомерность измеряет правовое качество поведения. Во-вторых, при изменениях количественных показателей поведения она демонстрирует область, в которой это правовое качество остается неизменным. Наконец, критерий правомерности отражает корреляцию между качеством правовой нормы и поведения, фиксируя способность норм права упорядочивать поведение и способность последнего воспринимать регулирующее воздействие права [5, с. 11]. Н. И. Сухова справедливо отмечает, что при определении правомерности оцениваться должно не только само поведение, но и его конечный результат. Если допустимые с точки зрения правопорядка действия в конечном итоге привели к социально вредным результатам, о правомерном характере поведения говорить не приходится [4, с. 62].

В некоторых случаях свойство правомерности поведения выводится из позитивистского правопонимания и наполняется требованием соответствия поведения основополагающим морально-нравственным императивам. В этом случае обращается внимание на этимологию слова «право» в русском языке, которое происходит от имеющего явно моральную коннотацию слова «правда».

Однако во всех этих подходах, не умаляя их несомненных достоинств, мы можем отметить стремление раскрыть суть не одной из характеристик правового поведения, а целому типу – правомерному поведению. Все эти замечания о сочетании различных социально-правовых, морально-нравственных черт мы можем использовать для характеристики правомерного поведения, но не формального свойства правомерности, которое можно обнаружить в других

разновидностях правового поведения (например, при злоупотреблении правом).

В оппозиции к правомерности находится категория противоправности. Еще советскими учеными-юристами О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородским было предложено две составляющие данной правовой характеристики: общественная опасность, нарушение норм позитивного права [1, с. 334]. Как видим и при описании противоправности предпринимаются попытки смешения социального и юридического критериев. Но даже сам юридический критерий нередко вызывает споры. Достаточно ли для признания поведения противоправным факт нарушения прав других лиц или требуется, чтобы объективная сторона поведения нашла отражение в нормах права? Полагаем, что для ответа на данный вопрос необходимо вспомнить о том, что нормы права фиксируют три варианта поведения: возможное, должное или запрещенное. При этом чаще всего возможное поведение обеспечивается должным поведением другой стороны в правоотношении. Исходя из этого, можно сделать вывод, что о противоправности можно вести речь только в тех случаях, когда субъектом не исполняются или ненадлежащим образом исполняются предусмотренные нормами права (или договором) обязанности, либо нарушаются установленные правовыми нормами запреты. Особо следует отметить специфику противоправности поведения должностных лиц государства. Как известно, такие лица наделены не просто субъективными правами, а властными полномочиями. Последние имеют двойственную правовую природу и, по сути, интегрируют в себе одновременно права по отношению к подвластным лицам и обязанности должностного лица перед государством. Поэтому полномочия имеют строго очерченные законом границы, выход за которые также однозначно рассматривается в качестве противоправного поведения.

Некоторые авторы связывают противоправность с теми негативными правовыми последствиями, которые предусмотрены санкцией правовой нормы за такое поведение. Однако в данном случае происходит смешение двух сторон юридической характеристики правового поведения: правовой оценки самого поведения и его юридических последствий. Полагаем, что и в этом случае авторы предпринимают попытки перейти от свойств поведения к описанию его типа (правонарушения).

Следует обратить внимание, что даже при узком формально-юридическом понимании критериев правомерности и противоправности в праве могут наличествовать пограничные правовые ситуации. На протяжении длительного времени в цивилистической литературе ведутся споры о том, к какому виду правового поведе-

ния отнести недействительные сделки, учитывая, что не во всех случаях недействительность сделки связана с нарушением требований правовых норм и нарушением прав другого лица (вполне возможно заключение сделки с некоторыми пороками, но к пользе обеих ее участников). Кроме того, если исходить из более широкого подхода и включать в свойство противоправности также наказуемость, то вряд ли и с этой позиции недействительные сделки можно считать противоправными, поскольку общее правовое последствие недействительности в виде двусторонней реституции вряд ли может рассматриваться в качестве меры ответственности.

Говоря о правовых последствиях как самостоятельной характеристики правового поведения необходимо отметить, что они фиксируются в санкциях правовой нормы и могут выражаться либо в позитивных последствиях имущественного или неимущественного характера, либо в соответствующих лишениях. При этом мы исходим из того, что, наряду с мерами юридической ответственности, правовое поведение может влечь за собой неблагоприятные последствия в виде мер защиты.

Сочетание трех существенных сторон в их позитивном, пограничном или негативном качественном измерении дает возможность осуществлять различные типологии правового поведения, – от крайних форм противоправной деятельности, имеющей целенаправленный социально вредный характер, до различных неустойчивых переходных типов, которые могут иметь безупречный характер с формально-юридической стороны, но иметь дефекты в социальном, либо интеллектуальном аспектах. Безусловно, типология правового поведения нуждается в самостоятельном научном изучении.

Список литературы:

1. *Иоффе О. С., Шаргородский М.Д.* Вопросы теории права. Москва, 1961.
2. *Кудрявцев В.Н.* Правовое поведение: норма и патология. Москва, 1982.
3. *Пьянов Н.А.* Правовое поведение: понятие и виды // Сибирский юридический вестник. 2004. № 4.
4. *Сухова Н.И.* Критерии «правомерность» и «противоправность» в исследовании процессов противодействия закону // Право: история и современность. 2020. № 3.
5. *Тихомиров А.Д.* Профессиональное правомерное поведение работников органов внутренних дел: социально-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1990.

Конституция РСФСР 1918 г.: первый в истории Основной Закон социалистического государства

Поликарпов Иван Алексеевич,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,
кандидат исторических наук
Академия управления МВД России

УДК 342

Аннотация. Конституция РСФСР 1918 г. – первая Советская Конституция, первый в истории Основной Закон социалистического государства. Она подвела итог начальному периоду строительства Советского государства, закрепила результаты революции. Конституция 1918 г. явилась юридической базой текущего законодательства, на ее основе развивались Советское государство и право в последующие годы. Конкретная историческая обстановка побуждала создавать новые конституционные законы, дополняющие и развивающие первую Советскую Конституцию. Тем не менее основные принципы ее оставались в силе всю эпоху построения социализма.

Ключевые слова: Конституция; РСФСР; социалистическое государство; революция.

Отдельные исследователи полагают, что элементы конституционности появились в Древней Греции и Древнем Риме. Однако это были действительно только элементы, не имевшие определяющего их значения. Понятие конституции в современном виде в то время еще не существовало. Важнейшим этапом в предыстории конституции стали акты, утвержденные в Англии в XVII в. («Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями 1679 г.» и «Билль о правах 1688 г.»), ограничивавшие абсолютную власть монарха. Первыми же конституциями в мире явились Конституция США 1787 г. и Конституция Франции 1791 г. Эти конституции предопределили многие черты, характеризующие конституции и сегодня.

Революция 1848 г. во Франции привела к принятию новой Конституции, разработке и введению конституционного строя в Германии, Голландии, Дании, Италии, Швейцарии. Несколько раньше, в 1831 г., была принята первая Конституция в Бельгии. В XIX в. были разработаны и приняты конституции в ряде стран Латинской Америки, в Канаде и Новой Зеландии.

Первым социалистическим государством в мире по праву считается Советская Россия – неофициальное наименование российского государства в период между октябрьским переворотом 1917 г. (Великая Октябрьская социалистическая революция) и до образования СССР в 1922 г. Поэтому и первая в истории Конституция социалистического государства появляется именно в Советской России.

Сегодня под социализмом понимается такой общественный и государственный строй, при котором основу производственных отношений составляет общественная собственность на средства производства. Таким образом реализуется один из основных, фундаментальных принципов социализма, впервые сформулированный французским утопистом Анри Сен-Симоном: «От каждого по его способностям, каждому – по его труду»¹. Позже этот принцип получил дословное закрепление во второй главе Конституции Союза ССР 1936 г. Помимо производственных отношений, для социалистического государства характерна т. н. диктатура пролетариата, т. е. сосредоточение всей публичной власти в руках трудящихся. Кроме того, социалистическое государство, как правило, возникает в результате социалистической революции и отрицает эксплуатацию человека человеком.

В октябре 1917 г. (по старому стилю) рабочие, солдаты и крестьяне России осуществили государственный переворот (Великую Октябрьскую социалистическую революцию) как заключительный этап Великой русской революции, свергнув власть «капиталистов» и установив «диктатуру пролетариата»².

Первая Конституция социалистического государства сыграла важную роль своеобразного центра и примера в конституционном развитии других советских республик, появившихся на территории бывшей Российской империи. Сила ее воздействия предопределялась как сходством условий, в которых возникли и развивались все советские республики, так и творческим, последовательно марксистским решением в Конституции РСФСР 1918 г. предопределялась тем, что в ее подготовке принимал самое непосредственное участие В. И. Ленин. Из «Апрельских тезисов» прежде всего была

¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. (с последующими изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1936.htm> (дата обращения: 10.12.2021).

² Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г. // Очерк истории Советской Конституции. Москва, 1987.

воспринята идея Республики Советов как наиболее целесообразная для России государственная форма диктатуры пролетариата. Многие конституционные принципы молодого пролетарского государства были намечены в «Государстве и революции» – в труде, определившем характер и коренные начала советской демократии [2, с. 10]. Третий съезд большевиков Украины, рассматривая вопрос о подготовке Конституции УССР, прямо рекомендовал предстоящему съезду Советов республики взять за основу Конституцию РСФСР 1918 г., учитывая, разумеется, специфику Украины. Идеи национального равноправия, добровольности объединения, дружбы и братской взаимопомощи народов, заложенные в Конституции 1918 г., способствовали объединительному движению советских республик. Поэтому при характеристике конституционной системы, сложившейся после образования СССР в 1922 г., важно иметь ввиду направленность последующих социалистических Конституций на закрепление в качестве главной цели заключение союзного государства.

Основной Закон 1918 г. закреплял общественные отношения, общественный и государственный строй, сложившиеся в результате победы Октябрьской революции. Вместе с тем особенностью первой Советской Конституции было провозглашение и определенных программных положений [3, с. 124]. В.И. Ленин на одном из своих выступлений о Конституции 1918 г. – первой Советской конституции – отметил: «Вот наша политика, и вы ее найдете в нашей Конституции» [1, с. 304]. И это была политика диктатуры пролетариата и пролетарской демократии, политика построения основ социализма. Советской власти предстояло осуществить глубокие социально-экономические преобразования, навсегда покончить с эксплуатацией человека человеком, классовыми антагонизмами и национальной враждой.

В гл. 5 Конституции было определено, что власть в государстве принадлежит Всероссийскому съезду Советов, а в период между съездами – Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету Советов, устанавливалась диктатура городского и сельского пролетариата, а также беднейшего крестьянства. В этой же главе законодатель закрепляет демократические свободы, в т. ч. на собрания, митинги и шествия, а также образование союзов и организаций, выражение своего мнения в печати. Статья 17 Конституции предоставляла рабочим и крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование. В то же время вводилась всеобщая трудовая и воинская повинность.

Характерной чертой социалистического государства была особая экономическая основа – общественная собственность на все средства производства. В результате Основным Законом отменялась частная собственность, а земельный фонд объявлялся общенародным достоянием. Банковский сектор также переходил в собственность государства¹.

Названия органов публичной власти также имели социальный оттенок. Создавались 17 отдельных народных комиссариатов, во главе с народными комиссарами, при этом они были всецело ответственны перед Советом народных комиссаров и перед Всероссийским Центральным исполнительным комитетом Советов.

Основной Закон 1918 г. шел по непроторенному пути, следующие Конституции создавать было гораздо легче. Короткая история первой социалистической Конституции оставила неизгладимый след в большой и сложной истории советского государства и права, во всемирной истории. Конституция 1918 г. отражала социально-политическую и экономическую ситуацию, которая сложилась в России после революции 1917 г., и было законодательно оформлено функционирование системы власти.

Список литературы:

1. *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений: в 55 т. Т. 42. URL: <http://www.uaio.ru/vil/42.htm> (дата обращения: 10.12.2021).
2. *Топорин Б.Н.* Теоретические основы Советской Конституции. Москва, 1981.
3. *Чистяков О.И.* Конституция РСФСР 1918 года. Изд. 2-е, перераб. Москва, 2003.

¹ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г. // Очерк истории Советской Конституции. Москва, 1987.

Современные тенденции содержательного и технико-юридического изложения нормы российского права

Репьев Артем Григорьевич,

профессор кафедры государственно-правовых дисциплин,
доктор юридических наук, доцент
Академия управления МВД России

УДК 340.13

Аннотация. Автором анализируются современные тенденции изменения содержания и технико-юридического изложения нормы российского права. Аргументируется тезис об упрочении процессов правовой специализации, что выражается во все более активном употреблении законодательными органами экспериментальных норм, а также правовых оговорок, предусматривающих изъятия из общего правового регулирования или преимущества для отдельных участников общественных отношений. Установлены перспективы специализации законодательства и риски, обусловленные этим.

Ключевые слова: правовая норма; эксперимент; изъятие; оговорка; правовое преимущество; правовой статус; юридическая техника.

Исследование сущности нормы права не утрачивает своей актуальности. Тенденции государственно-правового развития указывают, что юридическое предписание существенно трансформируется. Причиной этого во многом – разноплановость общественных отношений, их многогранность, вариативность, что создает потребность в появлении таких установлений, которые бы не только обладали качествами абстрактного, универсального регулирования, но и охватывали своим нормативным содержанием различные стороны жизни. Для этого законодателю зачастую требуется опробовать нестандартные формы и типы правового воздействия, подобрать арсенал средств, который в сложившейся ситуации окажется наиболее действенен.

Попробуем лаконично, насколько это возможно в рамках жанра тезисов доклада научной конференции, остановиться на характеристике основных проявлений изменения сущности правовой нормы и ее технико-юридического исполнения.

Процессы, связанные с усложнением общественных отношений, сегодня обуславливают глубокое расщепление правовых предписаний. Данный процесс, по мнению М. И. Байтина, объективируется принятием специальных правовых норм, которые «детализиру-

ют общие, корректируют временные и пространственные условия их реализации, способы правового воздействия на поведение личности» [1, с. 218].

Полагаем, что обозначенные тенденции не случайны и крайне актуализированы в последнее время. Активным попыткам государственного аппарата по внедрению в российскую социально-правовую действительность инновационных форм воздействия на социальную среду нередко сопутствует их общественное отторжение, непринятие профессиональным сообществом. Использование непроверенных средств правового регулирования детерминируют риски экономических и организационных просчетов государственного управления, отягощение механизма реализации права, торможение процессов государственно-правового строительства. Избежать вышеуказанных последствий позволяет экспертная оценка планируемого подхода к правовому регулированию. Одним из средств экспертной оценки выступает принятие и реализация экспериментальной правовой нормы, что является первой из выделяемых нами тенденций современной трансформации правовой нормы.

Экспериментальная правовая норма, по нашему мнению, – это нормативное предписание, сложившееся в результате специализации правового регулирования на основе учета особенностей определенного его вида, направленное на пробное установление властного веления, характеризующегося избирательной юридической силой в отношении конкретно установленных: субъектов общественных отношений, временных и территориальных границ.

Генеральной целью принятия экспериментальной правовой нормы является экспертная оценка способа регулирования сложившихся специфических общественных отношений и юридическая помощь органам власти для последующего истинного, непротиворечивого, социально справедливого воздействия базового правового предписания.

Отличие экспериментальных правовых норм от иных видов специальных предписаний в том, что они не только предназначены конкретизировать, уточнять, дополнять, но и предусматривать изъятия из «генерального» положения. Солидная в количественном выражении часть норм-изъятий оформляется в тексте нормативного правового акта путем применения такого технико-юридического приема, как правовая оговорка. Это вторая из выделяемых нами тенденций, демонстрирующая, в т. ч., что изменение сущности правовой нормы влечет и трансформацию ее технико-юридического исполнения.

Большая часть юридических оговорок размещается в тексте нормативного правового акта с использованием бланкетного или отсы-

лочного способа. С оговорками, по своей сути являющимися исключениями из правил, изъятиями из общих положений, этот прием может быть оправдан и успешно применим. По выражению С. Ю. Суменкова, «оговорка не только самое распространенное, но и наиболее оптимальное средство закрепления исключений» [4, с. 33]. Объясняется это, как думается, юридической природой самого правового исключения, которое является нетипичным правилом и не распространяется на всю систему регулируемых отношений [3, с. 392–402].

Тем не менее оговорки-исключения нуждаются в строгом лимитировании, возведении в рамки разумного. Примеры многократных оговорок, содержащих изъятия с отсылками, – явление для правоприменения крайне вредное. Это снижает эффективность нормы, создает дополнительные сложности для реализации, например, когда отсылочное положение содержится сразу в нескольких нормативных правовых актах: «При составлении бухгалтерской отчетности организации предоставляется право отражать в бухгалтерском балансе сальдированную (свернутую) сумму отложенного налогового актива и отложенного налогового обязательства, кроме случаев, когда законодательством Российской Федерации о налогах и сборах предусмотрено раздельное формирование налоговой базы»¹.

Еще более выверенным должен быть подход при употреблении оговорок, предполагающих дополнение, т. е. содержащих в себе права, возможности и дозволения, превышающие общеустановленный уровень в силу дифференциации правовых статусов участников правоотношений. Такие оговорки-преимущества должны раскрываться в отправной норме, поскольку не только возводят правовое положение отдельных субъектов на более высокий уровень, но и содержат обязанности, ограничения, запреты для других участников отношений. К примеру, «в случае выявления сотрудником достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, совершенного иностранным гражданином, предъявившим документы, подтверждающие наличие иммунитета от административной юрисдикции Российской Федерации, вопрос об административной ответственности указанного лица согласно ст. 2.6 КоАП РФ в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации разрешается в соответствии с нормами международного права»².

¹ Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Учет расчетов по налогу на прибыль организаций» «ПБУ 18/02»: приказ Минфина России от 19 ноября 2002 г. № 114н (в ред. от 20 ноября 2018 г.) // Рос. газ. 2003. 14 янв.

² Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению

На основании сказанного, предположим, что *оговорка в праве – это часть содержания юридического предписания, имеющая факультативный, но при этом конкретизирующий, нормативно-обязывающий характер, направленная на дифференциацию и индивидуализацию правового регулирования, согласование интересов участников правоотношений.*

К типовым законодательным оговоркам относятся: «в установленном порядке», «в установленные сроки», «при наличии уважительных причин», «в исключительных случаях» и пр. [2, с. 20–34]. Однако, в ряде моментов, толкование правоприменителем такого приема как законодательная оговорка превращается в настоящее искусство познания нормативного материала и его «духа». Лексические конструкции: «как правило», «а также в иных случаях», «иными законодательными актами», «если законом не предусмотрено иное» – весьма ярко свидетельствуют о попытках очень тонко и завуалированно создать отсылочную конструкцию для правоприменителя. При этом перечень источников, которыми он должен руководствоваться для правильного и непротиворечивого восприятия основного предписания, может вовсе отсутствовать (что является несомненным упущением правотворчества) либо не являться исчерпывающим (что можно характеризовать как дефект правотворческого процесса).

Уместно, полагаем, здесь обозначить риски, образующиеся вследствие наметившихся изменений в подходах законодательных органов при создании нормативных правовых актов.

Относительно первой тенденции: активизация процессов принятия экспериментальных правовых норм свидетельствует о потенциях государства на поиск путей совершенствования своего участия в воздействии на общественные отношения, способность к гибкости в выборе методов, применяемых в государственно-правовом строительстве, и последующую оценку предпринятых шагов.

Ключевым аспектом для экспериментального правового предписания является установление четких, строгих границ регулирования. Ввиду того, что не всякое экономическое, общественно-политическое явление нуждается в предварительном обосновании, подкреплении практической проверкой, не к каждому общественному процессу применимо пробное правовое воздействие. Важно закрепить пределы подобного воздействия, включив в их перечень наи-

федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664, п. 291.

более значимые, весомые и проблемные сферы, не терпящие умозрительного подхода.

Применительно ко второй из обозначенных тенденций, заметим, что увлечение законодательных органов конкретизацией правового предписания нередко приводит к излишней казуистичности нормы права. Согласимся, что абстрактное, универсальное нормативное регулирование – не единственно возможная, и зачастую не лучшая форма воздействия на общественные отношения. Выстраивание нормативной правовой системы сегодня весьма затруднительно без употребления специальных средств изложения правил в тексте.

Правовая оговорка – один из доминантных средств повышения универсальности нормативного предписания, придания правовому регулированию необходимой гибкости, а правоприменительному процессу – широты, гуманности. В результате, можно говорить об усилении функции самого права в целом, его социальной и нравственной ценности.

Однако прибегать к такого рода специальным средствам следует в соответствии с точным отражением текстуального выражения используемого приема и объективной необходимости его употребления для правоприменительного процесса. Без установления границ, пределов правовой оговорки, строгости юридического и лингвистического стиля, исключающего омонимичность данного термина, двусмысленное толкование, не обойтись. Деятельность законодателя на этом поприще должна быть максимально осторожной, не чрезмерной. От этого будет зависеть, смогут ли юридические нормы быть действительно правилами общего характера, отличаться определенностью и точностью, избегать многократных изменений и вольного толкования.

Список литературы:

1. *Байтин М.И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001.
2. *Ретьев А.Г.* Конкретизация правовой нормы посредством технико-юридической оговорки (на примере словосочетания «в случае») // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 10.
3. *Ретьев А.Г.* Правовые преимущества и законодательные исключения // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2017. Т. 8. № 4.
4. *Суменков С.Ю.* Законодательная оговорка как доминантный способ закрепления исключений из правил // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6 (119).

Правовой вектор развития взаимодействия государства и гражданского общества

Рыболовлева Наталья Сергеевна,
адъюнкт 3-го факультета
(подготовки научных и научно-педагогических кадров)
Академия управления МВД России,

УДК 342

Аннотация. Вовлечение гражданского общества и его институтов в процесс государственного управления, подготовки и принятия политико-управленческих решений является одним из условий процесса взаимодействия общества и государства, а также демократизации общественной и государственной жизни. В статье рассматриваются вопросы развития взаимодействия государства и общества.

Ключевые слова: государство; гражданское общество; институты гражданского общества; гражданин.

Взаимодействие государства с гражданским обществом является необходимым условием экономического развития страны, политической стабильности государства, т. к. ключевые вопросы преобразования общественной системы государство не может решить без поддержки общества, общество, в свою очередь, не в состоянии решить их без поддержки государства. Успешными могут быть только совместные усилия. Проблематике гражданского общества, его взаимодействию с государством всегда уделялось повышенное внимание.

В настоящее время дефиниция «гражданское общество» осознается в широком смысле, ее с различных сторон анализируют философы, политологи, экономисты, социологи, историки, юристы.

В современной литературе не утихают споры о гражданском обществе. С одной стороны, это свидетельствует о его (обществе) способности совершенствоваться, а с другой, это связано с тем, что идея совершенствования гражданского общества и ее реализации дискурсивного оформления не получила [3, с. 8].

Понятие «гражданское общество» имеет долгую и сложную историю и прошло в современном демократическом государстве длительную эволюцию.

В начале 90-х гг. XX в. в России произошли глобальные изменения в сфере социально-экономических и политических отношений. Россия перешла на новый этап развития, выбрав демократический

путь преобразований, затрагивающих все сферы жизни гражданского общества, в т. ч. и его взаимоотношения с государством. Именно в этот период в российском правоведении предметом исследований становится гражданское общество. Новейшее время поставило перед учеными, политиками, правовым сообществом новые условия и задачи.

В своем первом Послании Федеральному Собранию в 2000 г. Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин отчетливо обозначил стоявшие перед Россией проблемы и сформулировал вопросы, которые должны быть решены для дальнейшей демократизации страны. Президент Российской Федерации поставил перед государственными институтами задачи обеспечения гражданских свобод, а также предоставления гражданскому обществу свободы развития. В. В. Путин отметил, что «корни многих наших неудач – в неразвитости гражданского общества и в неумении власти говорить с ним и сотрудничать» [6]. А в 2007 г. В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию обозначил в числе стратегических планов «формирование дееспособного гражданского общества» и «строительство эффективного государства, обеспечивающего безопасность и достойную жизнь людей» [7].

В Основном Законе Российской Федерации отсутствуют главы, которые напрямую посвящены гражданскому обществу. Однако, в проекте Конституции Российской Федерации 1993 г., как пишет В. И. Гавриленко, «эта ценная находка авторов проекта российской Конституции, имеющая большое научное, теоретическое и практическое значение» [2, с. 15], имела место, но так и не закреплена в положениях Конституции, несмотря на все полностью доказанные доводы экспертов и членов конституционной комиссии.

В Конституции Российской Федерации содержится ряд положений, касающихся гражданского общества в России и создающих благоприятные условия для его совершенствования. Российская Федерация провозглашена демократическим правовым государством (ст. 1), права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью. Их признание, соблюдение и защита является обязанностью государства (ст. 2). Главу 2 Конституции Российской Федерации следует считать базовой основой гражданского общества, в ней нашли отражение права и свободы, такие как, личные (гражданские), политические, социально-экономические и культурные, к тому же их основополагающие принципы и гарантии. Конституцией Российской Федерации провозглашается идеологическое и политическое разнообразие (ст. 13), гарантируется местное самоуправление (ст. 12), закрепляется право на объединение

(ст. 30), а также создание условий для взаимного доверия государства и общества (ст. 75) и т. д. Все это – необходимые предпосылки развития гражданского общества.

После принятия решения о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. поступило множество предложений о конституционном закреплении понятия гражданского общества. Так, например, секретарь Общественной палаты Российской Федерации Л. Ю. Михеева в ходе экспертизы законопроекта о поправках в Основной закон страны предлагала ввести в преамбуле Конституции положение о признании значимости гражданского общества и ценности его идеалов [1]. С ее мнением была согласна и сопредседатель рабочей группы по изменениям в Конституции Российской Федерации Т. Я. Хабриева. Однако, в преамбулу эти поправки так и не были внесены. При этом следует отметить важную поправку, внесенную в ст. 114, согласно которой Правительство Российской Федерации осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, а также обеспечивает их участие в выработке и принятии государственной политики, это подразумевает то, что теперь принятие важных государственных решений вряд ли будет возможным без учета мнения гражданского общества. Тем самым гражданскому обществу придается высокий правовой статус.

Проводя анализ соотношения гражданского общества и государства, следует выделить множество подходов. На наш взгляд, наиболее рациональной является концепция, согласно которой гражданское общество и государство являются и выступают в качестве самостоятельных элементов социальной жизни, находящихся в постоянном взаимодействии между собой, при этом важным принципом их взаимодействия является принцип сотрудничества. Следует констатировать, что, по мнению ряда исследователей, гражданское общество обретает силу и способность к развитию именно во взаимодействии с государством, при установлении диалога и партнерства [4, с. 5]. Одним из элементов эффективной реализации положений, закрепленных в Конституции Российской Федерации, и достижения целей, поставленных Президентом Российской Федерации, является развитие способов установления партнерских отношений между государством и обществом.

Одним из важных способов взаимодействия государства и гражданского общества является осуществление общественного контроля.

Общественный контроль – один из признаков правового государства и функция гражданского общества. Именно так общественный контроль рассматривается в контексте доктрины правового

государства. Такое мнение поддерживается большинством российских ученых, утверждающих, что основной признак гражданского общества – способность контролировать власть.

2 августа 2014 г. вступил в силу Федеральный закон № 212-ФЗ от 21 июля 2014 г.¹, устанавливающий правовые основы осуществления общественного контроля. В ст. 4 указанного закона законодателем закреплено легитимное определение общественного контроля: «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений».

Общественный контроль является важным составляющим звеном системы контроля и, таким образом, несет на себе сущностные черты, присущие контролю в целом, а также неотъемлемым атрибутом гражданского общества, и, следовательно, отражает и присущие ему свойства.

Общество, используя различные средства контроля, выявляет нарушения и злоупотребления и акцентирует внимание на проблемах реализации прав и свобод граждан, обеспечения защиты их интересов.

Общественный контроль – институт, который способствует открытости властных органов, доступности для граждан информации об их деятельности, выявлению и учету мнения населения [5, с. 120].

В настоящее время тенденция роста влияния гражданского общества на ситуацию в стране становится все заметнее. Благодаря развитию и внедрению информационных технологий население все активнее принимает участие в процессе обсуждения значимых проектов и решений.

Взаимодействие государственных органов и гражданского общества осуществляется по ряду направлений:

- сочетание государственных и негосударственных форм контроля за деятельностью органов государственной власти;
- установление надлежащего информационного обмена, прежде всего, в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан;

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в действ. ред.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– привлечение общественности к обсуждению законопроектов.

В заключение следует отметить, что в последние десятилетия в Российской Федерации гражданское общество может активно участвовать в формировании государственной власти. Тенденции последних лет свидетельствуют о том, что государство заинтересовано в участии общества, для этого создаются проекты, которые позволяют обычным гражданам влиять на принимаемые решения. Открывшиеся возможности цифровой реальности трансформировали механизмы участия граждан, институтов гражданского общества в государственном управлении, способствовали повышению уровня контроля за деятельностью государства, а также сделали деятельность государства более открытой.

Список литературы:

1. В Общественной палате предложили признать в Конституции роль гражданского общества // Парламентская газета. URL: <https://www.pnp.ru/social.html> (дата обращения: 15 декабря 2020 г.).

2. *Гавриленко В.И.* Гражданское общество: понятие и конституционные основы // Конституционное развитие России: межвузовский научный сборник. Саратов, 1993.

3. Гражданское общество: истоки и современность. 2-е изд. доп. / под науч. ред. И.И. Кальной, И.Н. Лопушанского. Москва, 2002.

4. *Грудцына Л.Ю.* Концепция формирования и поддержки государством институтов гражданского общества: возникновение, развитие и содержание // Законодательство и экономика. 2008. № 9.

5. *Михеев Д.С.* Регулирование принципа гласности местного самоуправления в законодательстве Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2014. № 2 (69).

6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 8 июля 2000 г. // Рос. газ. 2000. 11 июля.

7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 26 апреля 2007 г. // Рос. газ. 2007. 27 апр.

Предупреждение угроз внутренней безопасности в Российской империи в начале XX в. (из опыта деятельности политической полиции)

Рыжова Юлия Валерьевна,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент
Академия управления МВД России

УДК 342

Аннотация. За обеспечение внутренней безопасности государства в начале XX в. отвечало большое количество ведомств Российской империи. Вместе с тем значимая роль напрямую отвечавшим за внутреннюю безопасность государства были армия и политическая полиция. В статье рассматриваются угрозы внутренней безопасности в Российской империи на примере опыта деятельности политической полиции в начале XX в.

Ключевые слова: государство; Российская империя; внешние угрозы; внутренние угрозы; безопасность; министерство Российской империи.

Деятельность по обеспечению внутренней безопасности, (включая собственную безопасность), свойственна для государств любого исторического типа. На рубеже конца XIX – начала XX вв. в Российской империи деятельность ряда политических партий и общественных организаций шла вразрез с официальным курсом государства и несла для него определенную угрозу. В это время особое внимание со стороны партий уделялось личности и ее политическим правам, реализация которых представлялась возможным через законодательную деятельность народного представительства в Российской империи. К нивелированию и пресечению внутренних угроз в государстве привлекались органы исполнительной власти государства, перед которыми ставилась задача по противодействию внешним и внутренним угрозам. Значительную роль в обеспечении внутренней безопасности играла и жандармерия как исполнительный орган III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, внимание которой было направлено на борьбу с преступлениями политического характера.

Политическая полиция еще на протяжении первой половины XIX в. накопила определенный опыт в своей деятельности. Достаточно вспомнить вошедшие в историю события подавления извест-

ного Польского восстания на территории Царства Польского, входившего в состав Российской империи. Данные события отразились на изменении структуры Корпуса жандармов. В 1832 г. был образован 6 жандармский округ, который находился в подчинении, с одной стороны шефа Корпуса, а с другой – наместника. Отметим, что также в первой половине XIX в. структура Корпуса была усилена Сибирским жандармским округом. После принятия в 1836 г. «Положения о Корпусе жандармов» в 1837 г. был образован Кавказский жандармский округ.

В 1867 г. происходило дальнейшее увеличение формирований Корпуса, но при этом прежняя окружная система территориального деления сохранялась на окраинах Российской империи Сибири, Кавказа, Царство Польского. Основными формированиями Корпуса стали губернские жандармские управления.

В 1881 г. были образованы охранные отделения, подчинявшиеся непосредственно Департаменту полиции Министерства внутренних дел. Задачи охранных отделений состояли в преследовании террористов, анархистов, угрожавших основам царского самодержавия. Охранные отделения возглавляли офицеры в звании не ниже полковника или подполковника Отдельного корпуса жандармов.

25 июня 1882 г. на основании принятого указа была введена должность товарища министра внутренних дел, заведующего полицией, были определены права и обязанности между министром внутренних дел и товарищем министра (по руководству Департаментом полиции и Отдельным корпусом жандармов). Несколько позднее, 16 июля 1882 г. была принята «Инструкция товарищу Министра внутренних дел, заведующего полицией», которая конкретизировала уровни подчинения. Так, товарищу министра подчинялись Департамент полиции, губернаторы, обер-полицмейстеры, градоначальники, – и это при том, что он являлся одновременно командиром Отдельного корпуса жандармов. Также ему подчинялись высшие и низшие чины политической и общей полиции.

Деятельность органов политической полиции распространялась не только на всероссийский уровень, но и на уровень региональный. Так, например, по своему правовому положению западные территории Российской империи имели особый порядок управления.

«Особая миссия» легла на плечи жандармских полицейских управлений железных дорог, которым приходилось сдерживать различного рода угрозы, направленные на дестабилизацию вверенных им территорий. Угрозы представлялись в виде волнений, восстаний, стачек, забастовок, что требовало своевременно их не толь-

ко предотвращать, но и обращать внимание на среду самих железнодорожников.

Особую угрозу представляли попытки покушений на Императора и членов императорского Дома при их поездках по железным дорогам, что требовало привлечения и дополнительных сил в лице Первого железнодорожного батальона, дворцовой полиции, инспекции императорских поездов, а также координирующей роли Министерства путей сообщений, Министерства императорского Двора и Уделов, Военного министерства.

Еще во второй половине XIX в., в связи с ростом политического терроризма, произошло усиление норм уголовной ответственности за преступления, направленные против чести и достоинства Императора, за попытки шпионажа против государства, в связи с чем был расширен субъектный состав преступлений против самодержавия и к лицам, которые не смогли пресечь подобных действий.

Рассматривая проблему внутренних угроз, остановимся и на вопросе взаимодействия политической полиции с Военным министерством, которое в начале XX в. играло особую роль.

В частности, на минимизацию внешних угроз государству была направлена деятельность разведывательных органов, дипломатических работников, военных и морских атташе, Военно-ученого комитета. Так, их деятельность была признана добывать военно-стратегическую разведывательную информацию. Образованное в 1903 г. «Разведочное отделение», с 1911 г. – Контрразведывательное отделение – противодействовали иностранным разведкам.

В 1904 г. по инициативе директора Департамента полиции А. Лопухина в Особом отделе Департамента полиции было образовано Отделение по розыску о международном шпионстве (упразднено было в 1906 г.). Задачи Отделения состояли: в организации наблюдения за иностранными дипломатическими миссиями, расположенными в Санкт-Петербурге; в расшифровке дипломатической переписки¹.

Сложным с точки зрения сдерживания угроз внутренней безопасности для государства явились события, связанные с периодом революций и войн. В государстве в этот период времени усилились рабочие и студенческие движения, сложным оставалось положение городских рабочих: низкая заработная плата, тяжелые условия труда. Что касается политических партий, то особую террористическую

¹ С марта 1905 г. Отделение стало именоваться IV (секретным) дипломатическим отделением Особого отдела Департамента полиции.

активность проявляли националистические партии и организации в Польше (Привислинский край), в Финляндии, в Армении.

Приведем ряд фактов, нашедших отражение в подготовленном товарищем прокурора Варшавской судебной палаты В.Д. Жижиным в начале XX в. обзоре, отмечавшим об общей характеристике состояния революционного движения в Привислинском крае минувшем году; о террористической деятельности революционных организаций; о съездах революционных организаций; о революционной агитации в войсках и т. д.» Далее, им обращалось внимание на то, что «сокращение размеров террористических посягательств отнюдь не свидетельствуют о том, что крайние организации отказались от дальнейшей насильственной борьбы с государственной властью и о применении террора. Напротив, не прекращавшиеся до самого конца года случаи нападений на гминные управления для похищения паспортных бланков и истребления портретов царствующей фамилии, обнаружение время от времени оружия и средств для взрывов, наконец, постановлений партийных конференций и съездов [1].

Революционные события 1905–1907 гг., распространившиеся по всей территории государства, включая его национальные окраины, представляло внутреннюю угрозу для самодержавия. Царскому правительству пришлось пойти на ряд уступок обществу и только после этого с трудом удалось стабилизировать ситуацию в государстве.

Политическая полиция осуществляла наблюдение и за общественными организациями, уделяя внимание «просветительским и профессиональным обществам, объединениям инородцев, в особенности действовавшим на национальных окраинах» Российской империи [2].

В годы Русско-японской войны и Первой мировой войны особую внутреннюю угрозу для государства представлял шпионаж на территории Российской империи, что требовало двойных усилий со стороны политической полиции и со стороны Военного министерства.

В это период времени были предприняты попытки создать единую систему борьбы с иностранным шпионажем. Несмотря на то что Военное министерство поэтапно выстраивало свою систему борьбы со шпионажем, политическая полиция предпринимала усилия создать свою систему по борьбе со шпионажем, что выразилось в создании подразделения с координирующей функцией, способным бороться со шпионажем и «проникновением инакомыслия в Империю» [3]. В частности, особое значение имела контрразве-

дывательная деятельность жандармских полицейских управлений железных дорог. Помимо регулярной работы по политическому розыску, между жандармскими железнодорожными управлениями и Военным ведомством на постоянной основе проходил обмен оперативной документации с грифами «секретно» и «совершенно секретно». С 1910 г. Министерство внутренних дел играло значимую роль в разработке проекта создания контрразведки.

В 1910 г. охранные отделения и жандармские управления получили распоряжение уделять особое внимание лицам, занимавшимся иностранным шпионажем, но всю полученную информацию им следовало отправлять в штаб округа Военного ведомства.

До начала Первой мировой войны случаи политического терроризма фиксировались постоянно Департаментом полиции. Так, в 1912 г. было зарегистрировано» 82 случая политического терроризма, из них 22 – на Кавказе, 13 – в Привислинском крае, 9 – в Сибири»¹.

Первая мировая война, в которой, с одной стороны участвовали страны Антанты (Россия, Франция, Великобритания), а с другой – Тройственного союза (Германия, Австро-Венгрия, Италия), явилась причиной внутривосточного кризиса и в самой Российской империи. Так, причинами явились: топливный и продовольственный кризисы, недовольство народа, нежелание самодержавия идти на диалог с обществом – все это привело в итоге к свержению в феврале 1917 г. самодержавия. В первые дни войны Департамент полиции собирал, анализировал, обобщал оперативную военную информацию о деятельности австрийской и немецкой разведок, действовавших на территории Российской империи, при этом особенное внимание обращалось на территории Польши, а также на железные дороги Варшавского направления.

Очень сложной оказалась ситуация и в Финляндии. В частности, по данным агентуры Департамента полиции, Финляндский освободительный союз активно реализовывал действия, направленные на вооруженное выступление, планируя восстания. Это выражалось в организации стрелковых обществ, в тайном ввозе оружия, в обустройстве оружейных складов в целях будущей борьбы финляндцев с Имперскими войсками» [4].

Российская империя в начале XX в. столкнулась с рядом внутренних угроз, способных нанести урон внутренней безопасности государства, и политической полиции в лице жандармских органов пришлось оказывать активное противодействие антигосударствен-

¹ ГАРФ. Ф. 102. Оп. ОО. Д. 98. Л. 103.

ной и антиправительственной деятельности ряда революционных и оппозиционных партий и движений. Значительная координирующая роль в обеспечении внутренней безопасности государства принадлежала Департаменту полиции Министерства внутренних дел Российской империи, который был высшим органом государственной полиции в государстве, стоял во главе политического сыска и осуществлял, во-первых, реализацию на практике мер охраны государственного строя в государстве, охранение самодержавия; а во-вторых, регулярно осуществлял руководство, координацию и контроль за органами политической полиции, включая губернские жандармские управления, жандармские полицейские управления на железных дорогах, охранные отделения, реализуя меры по обеспечению внутренней безопасности в государстве и на его приграничных территориях, попытке минимизации внутренних угроз. Все фиксирующиеся политической полицией в лице формирований Корпуса случаи возможных внутренних угроз в государстве служили материалом для анализа и последующего принятия действий, направленных на их предотвращение. Значительную помощь органам политической полиции в деле борьбы со шпионажем оказывал ряд ведомств Российской империи и в первую очередь – Военное министерство.

Список литературы:

1. *Жижин В. Д.* Обзор Польского революционного движения за 1909 г. Варшава, 1910.
2. *Туманова А. С.* Деятельность Министерства внутренних дел Российской империи по осуществлению свободы союзов: монография. Тамбов, 2003.
3. *Терехов С. А.* Департамент полиции и Военное министерство вместе и врозь в борьбе со шпионажем в Российской империи (1882–1917 гг.) // Политическая полиция: Прошлое и современность. Исторические чтения. Санкт-Петербург, 2007. Вып. IV.
4. *Потёмкин И. А.* Министерство внутренних дел Российской империи в обеспечении безопасности государства в условиях Первой мировой войны: монография. 2-е изд. доп. Москва, 2017.

Программа исследования Советского государства в работах М. А. Рейснера (1868–1928)

Соборнов Павел Евгеньевич,
доцент кафедры теории и истории
государства и права,
кандидат исторических наук, доцент
Нижегородская академия МВД России

УДК 34.01

Аннотация. Одним из переломных этапов в истории отечественной юридической мысли был период 1920-х гг., характеризовавшийся попытками осмысления опыта формирования Советского государства в условиях развития ликвидаторских взглядов на государственно – правовые институты. Огромную роль в этом осмыслении сыграла программа исследования Советского государства в творческом наследии выдающегося российского и советского юриста Михаила Андреевича Рейснера (1868–1928). Вместе с тем вклад программы исследований Советского государства М. А. Рейснером в 1920-х выразился в формировании опыта изучения государственной идеологии, изучения места истории политических учений в процессе становления и укрепления Советской государственности, а также в преодолении ликвидаторских настроений в науке в отношении понимания сущности Советского государства. Отсюда, целью статьи является изучение теоретико-исторических принципов понимания Советского государства в период Гражданской войны (1918–1920) и Новой экономической политики (1920-х гг.) в творческом наследии М. А. Рейснера как одной из первых попыток марксистского изучения государства в отечественной юридической науке. На протяжении нескольких десятилетий советской эпохи, начиная с 1920-х гг., в советской юридической науке начинает формироваться негативное восприятие творческого наследия М. А. Рейснера, которое было связано с категорией «рейснеризма – ревизионистского учения о государстве и праве, воспринимающего государство и право только в качестве понятия и идеи, которые усваиваются по средствам подсознательного подражания. Только перестроечные процессы в СССР и методологический кризис юридической науки привели в конце XX – начале XXI вв. к возникновению научно-исследовательского интереса к пониманию взглядов М. А. Рейснера на право. Вместе с тем изучение сущности Советского государства и исторических проблем его возникновения до сего времени является слабоизученным аспектом его творчества.

Ключевые слова: государство; государственная идеология; бессознательное; Советское государство; классовая борьба.

Грядущее 100-летие со времени образования СССР в 1922 г. заставляет задуматься о тех теориях и концепциях государства, которые, безусловно, оказали воздействие на процесс советского государствообразования, не имевшего аналогов в мировой истории. Значение Советского государства определялось тем, что практически впервые почти сто лет назад шел невиданный процесс формирования Советского государства как формы политической организации «власти трудящихся, обеспечивающей преобладание трудящихся в парламенте и на местах, вплоть до волостного и сельского советов» [4, с. 282]. При этом феноменом этого государства являлся факт того, что само государство воспринималось в качестве объекта длительного процесса ликвидации, как и ликвидации всех его институтов с построением пролетарской диктатуры, как совершенно нового типа государства, где:

1) «диктатуру будет осуществлять большинство над меньшинством страны, тогда как всякая иная диктатура была диктатурой кучки» [1, с. 19];

2) ликвидация эксплуатации человека человеком в сфере экономических отношений.

Сущностные характеристики государства содержатся в работе основоположника Советского государства В. И. Ленина «Государство и революция», но государственно-правовые взгляды основоположника советского государства в 1920-х гг. только начали изучаться. Один из теоретиков права И. П. Разумовский (1893–1937), почти 10 лет спустя после Октябрьской революции 1917 г., был вынужден констатировать: «О таком, делающем эпоху произведении, как «Государство и революция», мы не имеем еще ни одной серьезной марксистской работы» [3, с. 31].

Таким образом возникала насущная необходимость в короткий период времени создать теорию пролетарского государства в советской юридической науке. Потребность создания такой теории объяснялась тем, что «переход к коммунистическому безгосударственному строю совершается не сразу. Между гибелью старого государства и рождением хозяйственного безвластного товарищества является новое государство: как переходная форма, как орудие революции, как средство уничтожения государства навсегда» [1, с. 19].

Большой вклад в формирование именно советской теории государства в юридической науке внес выдающийся отечественный юрист, один из авторов первой Конституции Советской России 1918 г. – профессор Московского университета М. А. Рейснер (1868–1928). Представители советской юридической науки относились к нему специфически. Часто отмечался факт того, что «условия

времени, когда складывались его теоретические устремления, далеко не всегда благоприятствовали приобретению должной марксистской философской закалки и углубленному овладению диалектико-материалистическим методом. Зачастую лучшие и революционно настроенные марксисты не были свободны от временных увлечений махизмом и психологизмом» [2, с. 3]. Вместе с тем ему давалась характеристика в качестве ценного научного работника, работы которого имеют огромное практическое значение, а М. А. Рейснер «является одним из пионеров марксистского научного исследования» [2, с. 5].

Научное творчество на протяжении последних 90 лет не раз становилось предметом научных исследований в отечественной юридической науке, но, несмотря на этот факт, историко-правовые воззрения М. А. Рейснера, на основе анализа его работ периода 1917–1928 гг. отсутствуют, что создает пробел в изучении государственно-правовых взглядов ученого в его работе в сборнике статей 1919 г. «Октябрьский переворот и пролетарское государство», где он заложил *программу исследований Советского государства* – совокупность теоретических и методологических принципов возникновения и развития Советского государства, которые еще не освещены в истории отечественной юридической науки, фокусировавшей свое внимание исключительно на теоретических проблемах государства как правового института.

Сразу после Октябрьской революции начался процесс формирования программы исследований государства, под которой понималось изложение теоретико-методологических предпосылок возникновения и развития Советского государства, позволяющей не только обогатить юридическое знание, но и подвергнуть критике концепции и доводы противников Советской власти в России. Причем взгляды профессора М. А. Рейснера, составившие его исследовательскую программу государства, носят, безусловно, энциклопедический характер. В них автор выступает как теоретик государства, формулировавший одну из первых советских государственных теорий в работах постреволюционного периода, так и историк права, статьи которого, несомненно, занимали важное место в формировании концепции первого социалистического государства.

В своих теоретических построениях М. А. Рейснер исходил из необходимости преемственности со взглядами классиков юридической мысли Западной Европы. В частности, он подверг критике важнейшие, с точки зрения Лоренца фон Штейна, элементы государства: территорию, население и государственную власть, – и пришел к выводу о том, что эти элементы носят иллюзорный

характер и «менее всего определяют собою реальные живые силы, которые образуют государственный союз, являясь всего лишь идеологическими построениями в целях пропаганды буржуазной государственности и укрепления ее политической веры» [4, с. 5]. Таким образом, все элементы государства, с точки зрения ученого, не более чем способы скрыть классовые противоречия – «за всеми государственнымими богами и призраками скрывается могучий класс буржуазных хозяев» [4, с. 7]. Идеологический, а по сути, иллюзорный характер всех элементов государства, существующих только в сознании ученых и пропагандистов классового неравенства, создает, по мнению исследователя, основы добровольного повиновения реально существующего народа государству и всем его элементам. Заслуга М. А. Рейснера в данном случае заключалась в признании постоянной эволюции государства в виде форм правления, которая связывалась с изменениями в классовой борьбе, а форма правления предполагалась ученым в качестве «системы государственных фантастических образов» [4, с. 32]. Важной частью исследовательской программы государства М. А. Рейснера являлось изучение реакции людей, живущих в определенное время, на деятельность государственных форм, что привело ученого к использованию психологии как науки, позволяющей понять проблему приспособления людей ко всем элементам государства: «психология выдвигает на первый план деятельность подсознания – душевные переживания, не переходящие в область сознания». Именно подсознание, переходящее в сознание, формирует привычки и стереотипы, которые и закрепляют все элементы государства в сознании людей, ложно наделяя последние реальными чертами и особенностями. Вторым этапом приспособления людей к государству является подражание – целенаправленные действия по воспроизведению элементов государства в коллективе. Наконец, последним элементом усвоения государственной идеологии является внушение. В случае с внушением, государство, действуя с помощью внешних раздражителей, добивается объединения людей и их полного подчинения.

Важнейшую роль в программе исследований Советской государственности занимал вопрос о *преимуществах этого государства с предшествующими формами государства в России*. М. А. Рейснер писал о том, что «Октябрьский переворот и Советская власть опирались на советы, что дает им далеко не авантюристский характер. Он отмечал факт того, что советы, «несмотря на гонения, которым они подвергались со стороны Временного правительства, сохраняли в нескольких местностях свое значение в качестве органов государственной власти до октября 1917 г., являясь публично-

правовыми учреждениями народных масс» [5, с. 39]. В качестве обоснования ведущей роли советов до Октябрьской революции автор ссылаясь на жалобы со стороны умеренной демократии и либерализма на «двоевластие». Он считал, что власть советов была подавлена и прервана Временным правительством после Февральской революции, и действия Второго Всероссийского съезда советов 25–26 октября (6–7 ноября) 1917 г. воспринимались в качестве всего лишь восстановления, реставрации власти советов. Отсюда, Октябрьский переворот, восстановивший советскую власть в России, воспринимался не как захват власти случайным образом, а как целенаправленный процесс установления подлинного народовластия и демократии, ведь Советы – это и есть мнение «революционного народа», большинства населения страны.

Большое место в программе исследования Советского государства занимал и вопрос о соотношении советов, ставших основной конструкцией Советской власти как власти трудящихся и Учредительного собрания 1918 г., которое, в условиях народовластия большинства населения России, становилось на службу реакции и контрреволюции. Таким образом, еще одним вопросом программы исследования Советского государства становилась *проблема соотношения советской демократии и традиций российского парламентаризма*. М. А. Рейснер считал, что Февральская и Октябрьская революции 1917 г. окончательно решили вопрос об установлении формы правления в виде республики советов, поэтому Учредительное собрание объективно становилось флагом тех политических сил, которые были свергнуты Октябрьским переворотом 1917 г. и выступали за установление цензовой, ограниченной демократии – «когда же партия, образующая большинство Учредительного собрания отказалась принять к обсуждению «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа» и признать Советскую власть как власть трудящихся, она нарушила права учредительной власти революционного народа» [5, с. 43].

Следующей не менее важной проблемой в программе исследований Советского государства М. А. Рейснером стал вопрос об организации органов Советской власти на местах. Проблема заключалась в том, что, «по сравнению с легкой заменой безответственного *Временного* правительства, истинно демократическими учреждениями, непосредственно и тесно связанными с рабоче-крестьянской массой, совершенно иным представлялась организация советской власти на местах» [5, с. 47]. Отмечая сложности процесса организации советского аппарата власти на местах, который должен был заменить деятельность общественного самоуправле-

ния дореволюционной России, в условиях длительного сохранения местных установлений царского режима, автор поставил еще одну *проблему в программе исследований – роль террора и чрезвычайных мер борьбы советов в процессе укрепления Советской власти на местах*. Профессор М. А. Рейснер исходил из того факта, что террор и чрезвычайные меры не должны рассматривать себя в качестве самоцели, а Советская власть, стремящаяся к унификации всех советских органов, должна была пойти на ряд организационных различий переходных форм для не нарушения «нормального и необходимого хода управления на местах и обслуживания важнейших местных интересов» [5, с. 49]. Речь шла о необходимости в некоторых случаях сохранения на переходный период органов местного самоуправления дооктябрьской России, с подчинением их советскому надзору и контролю. Отсюда возникала еще одна проблема исследовательской программы государства в работах М. А. Рейснера – *взаимодействие Советского государства с непролетарскими слоями российского общества в виде сосуществования советов с органами местного самоуправления*. Такая форма взаимодействия М. А. Рейснером считалась правильной на переходный период и получила свое развитие в советской историографии местных советов периода 70-80-х гг. XX в.

Таким образом, система Советского государства, основанного на полновластии советов, по мнению профессора М. Рейснера, «дает не только богатейшее сочетание новых общественных форм и возможностей, но и может объединить трудящихся всего мира и охватить все страны и народы в единое великое братство творческого коллективного труда». Не менее важным был вклад М. А. Рейснера в изучение Советского государства, находящегося на этапе новой экономической политики 1921 г. Отсюда, еще одним важным компонентом исследовательской программы Советского государства стал вопрос его сущности в период Новой экономической политики. Автор отмечал тот факт, что переход от военного коммунизма к Новой экономической политике совершился с такой легкостью и быстротой, что вряд ли какое-то другое правительство или форма правления могли выдержать без катастрофы подобную перемену. М. А. Рейснер считал, что при НЭПе буржуазия получит известное признание и права. Диктатура пролетариата продолжает свое существование, но принимает новые формы с расширением самоуправления, развитием кооперации. Таким образом, Советское государство начинает восприниматься в качестве сочетания государственного капитализма и классовым властвованием труда над капиталом. В этих условиях, как считал профессор М. А. Рейснер, Советское

государство призвано обеспечить режим строгой законности, обеспечить свободу выбора и самостоятельность.

В результате можно прийти к следующим выводам: 1) среди всех взглядов М. А. Рейснера на проблемы государства высокой степенью изученности в отечественной юридической науке обладает именно теория государства, выдвинутая ученым, в то время как историко-правовые взгляды М. А. Рейснера только начинают быть предметом самостоятельных исследований; 2) постановка М. А. Рейснером проблем восприятия государства как идеологического института, возникающего в сознании людей, актуализировала научный интерес ученого к истории политических учений и идеологии, как системы ценностей.

Список литературы:

1. *Бухарин Н.И.* Теория пролетарской диктатуры // Октябрьский переворот и диктатура пролетариата: сборник статей. Москва, 1919.
2. Передовая статья. Некролог на профессора М. А. Рейснера // Вестник коммунистической академии. 1928. Книга XVIII (4).
3. *Разумовский И.* К воззрениям Ленина на государство и право // Под знаменем марксизма: ежемесячный марксистский и общественно-экономический журнал. 1926. № 1–2.
4. *Рейснер М.А.* Государство буржуазии и РСФСР: в 3-х ч. Москва – Петроград, 1923.
5. *Рейснер М.А.* Октябрьская революция и государственная власть // Октябрьский переворот и диктатура пролетариата: сборник статей. Москва, 1919.

Полицейская система современного государства: выбор приоритетных направлений деятельности

Степанян Анна Игоревна,
адъюнкт кафедры теории государства и права
Санкт-Петербургский университет МВД России

УДК 342

Аннотация. В статье рассматриваются основные криминогенные проявления, остро проявившиеся в сложившемся кризисе COVID-19 – киберпреступность, мошенничество (в т. ч. посредством сети Интернет, телефонное мошенничество, фишинг), распространение контрафактной медицинской, санитарно-гигиенической, фармацевтической продукции, а также средств индивидуальной защиты, изменение структуры рынков сбыта наркотических средств и психотропных веществ, нелегальная миграция. Отмечается необходимость информирования широкой общественности о ложной или вводящей в заблуждение онлайн-рекламе, обеспечения безопасности киберпространства, а также укрепления трансграничного сотрудничества в целях поиска подходящих решений для оперативной безопасной удаленной связи и обмена информацией в кризисных ситуациях.

Ключевые слова: современное государство; полицейская система; кризис COVID-19; организованная преступность; кибербезопасность; Интерпол; Европол.

Первоочередными задачами полицейской системы любого развитого демократического государства являются противодействие преступности и обеспечение общественного порядка и безопасности. Возникшая пандемия COVID-19 и последовавший за ней кризис изменили жизнь сообществ по всему миру и продолжают оказывать значительное и потенциально долгосрочное воздействие на повседневную жизнь, на состояние организованной преступности и правоприменительную практику органов, осуществляющих охрану правопорядка в каждой стране.

Деятельность правоохранительных органов претерпела изменения. Полиция, реализуя свои властные полномочия, на основе юридической регламентации новых общественных отношений за счет дополнительных мер административного принуждения получила возможность принимать адекватные меры по защите законопослушных граждан от внешних и внутренних угроз в новых условиях [2, с. 107].

Структурным элементам полицейской системы пришлось адаптироваться, активизировав усилия по координации действий с различными субъектами правоохранительной деятельности; переориентировать свою работу на такие области, как надзор за пограничным контролем, соблюдение мер изоляции, поддержание общественного порядка в условиях пандемии [8, с. 6].

Отдельные области преступной деятельности, которые особенно ярко проявились в условиях кризиса, были определены в качестве ключевых приоритетов для некоторых национальных правоохранительных органов. Кризис COVID-19 также побудил к переоценке практики трансграничного сотрудничества правоохранительных органов и необходимости определения подходящих решений для оперативной безопасной удаленной связи.

В докладе «Преступность и инфекция. Воздействие пандемии COVID-19», подготовленном независимой организацией гражданского общества «Глобальная инициатива» (штаб-квартира организации располагается в Женеве, секретариат и консультативный совет распределен по всему миру), отмечается, что последствия пандемии COVID-19 оказывают глубокое воздействие на общество и экономику, влияют на формирование организованной преступности и существование незаконных рынков [6]. Организационные ответные меры в связи с пандемией и последующее изменение социально-экономических норм во всем мире влияют на характер реагирования на них со стороны правоохранительных органов. Пандемия сократила некоторые виды организованной преступности, одновременно предоставив возможности для новых. Такие изменения в организованной преступной экономике могут иметь долгосрочные последствия [3].

Влияние COVID-19 на глобальный терроризм, тенденции мировой преступности и потенциальные риски, связанные с атаками на уязвимые объекты, находятся в центре внимания двух ключевых акторов глобальной безопасности – Интерпола и Европола.

Для оценки сложившейся ситуации и понимания влияния пандемии COVID-19 на внутреннюю безопасность стран-участниц правоохранительными органами берутся за основу следующие факторы, которые вызывают изменения в терроризме и организованной преступности:

- пространственные характеристики вспышек COVID-19 и уровень медицины;
- меры по борьбе с вирусом, принимаемые на глобальном или национальном уровне;

- социальный климат (повышенный уровень тревоги и страха, что может создать уязвимость граждан и организаций к криминальным проявлениям);
- устойчивость аппарата безопасности в чрезвычайных условиях;
- стратегии и материальные возможности террористических организаций и других негосударственных субъектов;
- высокий спрос на определенные товары, защитное снаряжение и фармацевтическую продукцию;
- увеличение доли удаленной работы, когда граждане, оставаясь дома, полагаются на цифровые возможности;
- снижение мобильности и потока людей через государственные границы, сокращение поставок определенных незаконных товаров в ЕС;
- превращение некоторых преступных действий в условиях ограничительных мер в общественной жизни в менее заметные и перенос их в онлайн-пространство [4].

Поскольку в одних регионах заболеваемость COVID-19 идет на спад, а в других – на подъем, в новом отчете, выпущенном Интерполом [7], подчеркивается критическая необходимость мониторинга реакции и ответных мер со стороны террористических сетей, групп насильственных экстремистов и других потенциально опасных незаконных вооруженных формирований. Генеральный секретарь Интерпола Юрген Шток подчеркнул: «Террористы – как и все преступники – стремились извлечь выгоду из сложившейся обстановки на фоне пандемии COVID-19, заработать деньги, укрепить свою материальную базу и разжечь рознь» [5]. В начале пандемии некоторые террористические группы и другие экстремистские организации использовали сложившуюся хаотичную ситуацию для укрепления своей власти и влияния, особенно среди местного населения, или для расширения своих внешних финансовых ресурсов. В отчете также подчеркивается, что воздействие COVID-19 на мировую экономику, вероятно, косвенно повлияет на финансирование, доступное террористическим организациям.

В центре внимания доклада Европола «Спекуляция пандемией: как преступники используют кризис COVID-19» такие **девиантные проявления, которые актуализировались в условиях кризиса.**

1. *Распространение контрафактных и некачественных товаров.* Продажа контрафактной медицинской, санитарно-гигиенической, фармацевтической продукции, а также средств индивидуальной защиты и продукции значительно увеличилась с начала кризиса. Особую обеспокоенность с точки зрения общественного здравоохранения

ранения вызывает распространение поддельных наборов для тестирования на коронавирусу. Количество предложений контрафактных и некачественных товаров будет продолжать расти, особенно в Интернете. Существует риск, что фальсификаторы продукции будут использовать дефицит в поставках некоторых товаров, чтобы все чаще предоставлять контрафактные альтернативы.

Европол поддерживает глобальную операцию по борьбе с торговлей фальсифицированными лекарственными средствами. Операция «Пангея», координируемая Интерполом и охватывающая 90 стран мира, проходила с 3 по 10 марта 2020 г. Власти всего мира изъяли почти 34 тыс. поддельных хирургических масок, наиболее часто продаваемых медицинских изделий в Интернете. Сотрудники правоохранительных органов выявили более 2 тыс. сайтов, занимающихся незаконной реализацией лекарственных препаратов и медицинских изделий. Результаты операции свидетельствуют о тревожном росте числа несанкционированных противовирусных препаратов и противомаларийного хлорохина. Витамин С, известный своими иммуностимулирующими свойствами, и другие некондиционные пищевые добавки были изъяты по всему миру. Обезболивающие средства и антибиотики также составляли значительную часть конфиската.

В некоторых странах контрафактные фармацевтические рынки напрямую контролируются организованными преступными группами. Члены таких формирований, используя шантаж, насилие и коррупционные связи в политической сфере, осуществляют вывод дефицитных лекарств и медтехники с белых рынков на черные. Например, в Мексике шесть из каждых десяти медицинских изделий или лекарств подделаны, просрочены или реализуются на черных рынках, будучи украденными в легальных организациях. Преступное формирование «Халиско» взяло под полный контроль здравоохранение в штатах Гуанахуато, Халиско, Герреро, Мичоакан. Картель не только владеет сетью мелких и средних аптек по всей стране, но и наладила производство товаров через контрафактные каналы из Китая [1, с. 2–3].

2. *Мошенничество*. С начала вспышки COVID-19 поступали сообщения о различных схемах мошенничества, использующих кризисную ситуацию. Эти схемы можно классифицировать следующим образом:

– мошенничество в Интернете: мошенники создают и настраивают мошеннические веб-сайты, платформы электронной коммерции, учетные записи в социальных сетях и электронные письма, утверждающие, что они продают и доставляют медицинские товары. В некоторых случаях они используют названия известных компаний, занимающихся производством и распространением

ем этих товаров, затем жертв просят заплатить посредством банковского перевода;

– телефонное мошенничество: поступали сообщения о новых случаях мошенничества в сфере телекоммуникаций и телефонного обмана, связанных с пандемией COVID-19. Звонящий, который выдает себя за родственника, находящегося в настоящее время на лечении в больнице, связывается с пожилыми людьми по телефону. Затем жертв просят оплатить стоимость медицинского лечения, переведа деньги или заплатив наличными мошенникам под видом представителей общественного здравоохранения;

– фишинг: электронные письма рассылаются преступниками, выдающими себя за представителей органов здравоохранения с целью обманом заставить жертв подключиться к определенной веб-странице и войти в систему с их реальным адресом электронной почты и паролем. Затем мошенники, завладев учетными данными, используют их для доступа к конфиденциальной информации и, возможно, для кражи средств.

Расследование одного из государств – членов Европола было направлено на передачу 6,6 млн евро от одной компании к другой в Сингапуре для приобретения спиртосодержащих гелей и масок FFP2 и FFP3. Товар так и не был получен. В другом случае, о котором сообщило государство – член Европола, компания попыталась приобрести 3,85 млн масок и потеряла 300 тыс. евро. Подобные случаи мошенничества с поставками востребованных продуктов были зарегистрированы другими государствами-членами [8, с. 5].

Можно ожидать, что в ближайшее время появится большее количество новых или адаптированных схем мошенничества, которые могут нанести существенный финансовый ущерб гражданам, предприятиям и общественным организациям. Даже когда нынешний кризис закончится, преступники могут адаптировать схемы мошенничества, чтобы использовать постпандемическую ситуацию.

3. *Киберпреступность*. Преступники использовали кризис COVID-19 для проведения атак социальной инженерии, а именно, фишинга электронной почты посредством спам-ресурсов и более целенаправленных попыток, таких как компрометация деловой электронной почты (ВЕС)*. Помимо этого, наблюдается увели-

* Компрометация деловой электронной почты (ВЕС) – это быстро растущая киберугроза, которая уже наносит больший финансовый ущерб, чем любой другой вид киберпреступлений. Ожидается, что число атак ВЕС продолжит расти. Чтобы завоевать доверие пользователей, злоумышленники используют методы социальной инженерии. Они выдают себя за доверенных лиц или организации (например, генерального директора компании или одного из поставщиков) и отправляют фишинговые электронные

чение числа обнаруженных вредоносных программ и кампаний по вымогательству, которые используют пандемию COVID-19 для заражения компьютерных систем отдельных лиц и организаций; киберпреступники разработали свою тактику, методы и процедуры для использования уязвимостей в связи с текущей ситуацией; критическая инфраструктура, такая как электронные системы больниц, была объектом кибератак и развертывания программ-вымогателей.

Информация, полученная от национальных правоохранительных органов, убедительно свидетельствует об увеличении активности поиска материалов, связанных с насилием над детьми в сети Интернет. Это согласуется с публикациями на специализированных преступных форумах о возможности прямого взаимодействия с несовершеннолетними, которые, как они ожидают, будут более уязвимыми из-за изоляции, меньшего количества надзора и большей активности в Интернете.

Пандемия оказывает влияние на активность Darknet. Некоторые незаконные товары станут дороже, т. к. исходные материалы станут недоступными. Продавцы на Darkweb предлагают специальные товары (материал для мошенничества) со скидками.

Киберпреступники, вероятно, будут стремиться использовать все большее число векторов атак, поскольку все большее число работодателей применяют удаленную работу и разрешают подключения к системам своих организаций.

4. Иная преступная деятельность. Трудно оценить краткосрочное влияние нынешнего пандемического кризиса на рынки сбыта наркотических средств и психотропных веществ, но это может изменить динамику спроса и предложения породить все новые нелегальные каналы поставок. Некоторая отчетность указывает на накопление определенных лекарств потребителями и нехватку снабжения прекурсорами и основными химическими веществами, используемыми при производстве лекарств в ЕС, что, вероятно, повлияет на выпуск продукции и цены [3]. Эта область требует тщательного контроля, поскольку нехватка поставок может привести к увеличению числа случаев насилия в связи с поставкой наркотических средств между конкурирующими поставщиками и дистрибьюторами.

письма лицам, имеющим полномочия для осуществления платежей. Эти атаки, как правило, невозможно обнаружить с помощью традиционной технологии сканирования электронной почты, поскольку фишинговые письма не содержат вредоносных вложений или вредоносных ссылок. По данным исследований, 60 % организаций отметили рост числа атак по компроментации деловой электронной почты за последний год. По прогнозам Gartner Inc., ущерб от фишинговых атак ВЕС будет удваиваться каждый год, превысив в 2023 г. 5 млрд долл.

Нелегальная миграция была ключевой проблемой безопасности и гуманитарной помощи для ЕС в течение последних пяти лет и остается таковой во время пандемического кризиса COVID-19. Вероятно, будет повышенный спрос на услуги сетей незаконного ввоза мигрантов для въезда в ЕС или осуществления вторичных перемещений, чтобы обойти усиленные меры пограничного контроля, которые в настоящее время действуют на всей территории ЕС.

Члены организованных преступных группировок и террористических организаций порождают новые способы продолжать трансграничную криминальную деятельность даже во время закрытия границ, и Европол настоятельно призывает партнеров обмениваться любыми соответствующими расследованиями и разведанными в целях выявления преступных трансграничных связей.

Европол продолжает оставаться информационным центром для обмена разведанными между государствами-членами и партнерскими правоохранительными органами. Во времена социального дистанцирования и удаленной работы способность быстро и без усилий обмениваться информацией особенно важна при проведении исследований, основанных на аналитическом результате.

Европол служит платформой для обмена разведанными и предоставляет государствам-членам и другим партнерам такие решения, как Европейская платформа для экспертов (ЕРЕ). Эти решения хорошо совместимы с удаленной работой и являются идеальными инструментами для совместной работы национальных правоохранительных органов.

Таким образом, *приоритетными в деятельности полицейских систем современных государств являются следующие направления:*

1. Укрепление кибербезопасности. Национальная политика по противодействию киберугрозам нуждается в обновлении с учетом современных реалий и обеспечения гражданам, организациям и государственным органам безопасного использования киберпространства¹. Ключевой целью данной политики является обеспечение гражданам, организациям и государственным структурам безопасной киберсреды. Возможность крупномасштабной кибератаки с серьезными последствиями в физическом мире и нанесения вреда целому сектору или обществу уже перестала быть немыслима.

2. Правоохранительным органам следует обратить особое внимание на приведенный выше перечень контрафактных предметов

¹ Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 (ред. от 12 декабря 2016 г. № 50) // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

торговли; информировать широкую общественность о ложной или вводящей в заблуждение онлайн-рекламе, связанной с этими продуктами; национальные горячие линии отчетности могут выявлять такие мошенничества на раннем этапе. В своих усилиях по информированию широкой общественности об эволюции преступности в контексте пандемии Европол опубликовал несколько стратегических докладов по этой теме, создал специальный сайт информационных кампаний COVID-19 об основных угрозах преступности и опубликовал практическое руководство по глобальной онлайн-безопасности COVID-19 для родителей и опекунов, учитывая увеличение времени, проводимого детьми в Интернете.

3. Укрепление трансграничного сотрудничества. Возникла острая необходимость в поиске подходящих решений для оперативной безопасной удаленной связи и обмена информацией в кризисных ситуациях. На уровне принятия решений ЕС было проведено несколько обсуждений в целях укрепления трансграничного сотрудничества правоохранительных органов и обеспечения безопасной связи и обмена информацией во время кризиса COVID-19. Основываясь на рекомендациях Европейского совета и в ответ на возросшую потребность в обмене информацией между государствами-членами и третьими странами по вопросам полицейской деятельности, связанным с кризисом COVID-19, который не подпадает под мандат Европола, Европол запустил т. н. Европейскую платформу для экспертов v-ROOM (виртуальные запросы на устаревшие данные) (EPE). Эта платформа доступна для сотрудников по связям, Национальных подразделений Европола и Национальных контактных пунктов (MS и третьих сторон), а также сотрудников Европола и предназначена для обмена стратегической информацией и запросами, связанными с COVID-19, такими как оценка эффективности, материально-технические или юридические вопросы [8, с. 6].

В то время как некоторые государства – члены ЕС выбрали создание специальных целевых групп или центральных командных пунктов для разработки подхода к COVID-19, были также страны, в которых координация правоохранительных органов входила в компетенцию министерств внутренних дел. МВД России успело до наступления пандемии подготовить план неотложных мероприятий по противодействию распространению COVID-19, поэтому органы внутренних дел России свою главную задачу, заключающуюся в сохранении качества расследования преступлений и установлении лиц, виновных в их совершении, продолжали выполнять на должном уровне, несмотря на осложнение ситуации. В круг новых проблем, решение которых дополнительно легло на плечи полиции, вошли

сбор сведений о лицах, прибывающих в Россию из зарубежных стран с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой, отправка иностранных граждан в места их постоянного проживания, мониторинг эпидемиологической ситуации на вокзалах, аэропортах, других объектах транспортной структуры, привлечение нарушителей медико-санитарных правил к юридической ответственности [2, с. 5].

Эффективное извлечение уроков из кризисов зависит от обмена передовым опытом и эффективной готовности. Важно отразить и оценить, как правоохранительные органы должны подходить не только к возникающим угрозам преступности, но и к тому, какие уроки можно извлечь из опыта кризиса, когда речь заходит о деятельности национальных полицейских систем.

Список литературы:

1. Бондарь М. М., Жукова С. С. COVID-19 как детерминанта развития организованной преступности // Общество: политика, экономика, право. 2020. № 12 (89).

2. Кислухин В. А. Роль полиции Люксембурга, Бельгии, Нидерландов в противодействии распространению COVID-19 и опыт органов внутренних дел Российской Федерации в борьбе с этим опасным заболеванием // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2021. № 1 (53).

3. Преступность и инфекция. Воздействие пандемии на организованную преступность // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. URL: <https://mvd.ru> (дата обращения: 13.12.2021).

4. Спекуляция пандемией: как преступники используют кризис COVID-19 // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. URL: <https://mvd.ru> (дата обращения: 14.12.2021).

5. Interpol – Terrorist groups using COVID-19 to reinforce power and influence (22 december 2020) // Интерпол: официальный сайт. URL: <https://www.interpol.int> (дата обращения: 08.12.2021).

6. Global initiative. Against transnational organized crime. URL: <https://globalinitiative.net> (дата обращения: 12.12.2021).

7. COVID-19 pandemic: guidelines for law enforcement // Интерпол: официальный сайт. URL: <https://www.interpol.int> (дата обращения: 08.12.2021).

8. Viedma J., Abdalla M. The Impact of the COVID-19 Crisis on Law Enforcement Practice. European Law Enforcement Research Bulletin, (SCE 5), tbd. 2005. URL: <https://bulletin.cepol.europa.eu/index.php/bulletin/article/view/477> (дата обращения: 12.12.2021).

Обеспечение безопасности Российского государства в свете решения национального вопроса: политико-правовые взгляды декабристов

Стёпкин Евгений Юрьевич,
заместитель начальника кафедры
государственно-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент
Академия управления МВД России

УДК 340

Аннотация. В статье рассматриваются взгляды декабристов по национальному вопросу. Главной целью национальной политики, по их мнению, является укрепление единства народов, населявших Российскую империю. Это в свою очередь составляет важнейшее условие обеспечения безопасности государства. Идеи декабристов представляют интерес с точки зрения возможных путей предупреждения и разрешения межнациональных конфликтов.

Ключевые слова: декабристы; государство; П.И. Пестель; народы; «Русская Правда».

Взгляды декабристов на различные стороны жизни государства и общества достаточно подробно освещены в научной литературе. Неоднократно в предмет научных исследований включались и взгляды декабристов по национальному вопросу. Вместе с тем их идеи по данной проблематике неоднозначно трактовались учеными. Декабристов называли и патриотами-государственниками, и русскими националистами, и шовинистами, и панславистами [6]. Причиной такого разнообразия взглядов являлись личные убеждения исследователей, их политические взгляды, неоднородность состава самих декабристов накладывала свою печать и историческая эпоха, т. к. вполне очевидно, что и дореволюционные и советские исследователи были ограничены рамками официальной идеологии.

В дореволюционный период специальных исследований по изучению идей декабристов относительно межнациональных отношений не проводилось, вместе с тем они затрагивались в ряде работ общего характера. Так, В. О. Ключевский называл патриотизм основой мировоззрения декабристов и главным мотивом их деятельности. Он писал, что, «...в отличие от своих отцов, стремившихся стать

французами, молодые офицеры, участники Отечественной войны 1812 г., осознали себя русскими» [2, с. 224–228].

Одна из главных исследовательниц декабризма в советский период академик М. В. Нечкина также выделяла патриотизм в качестве основы идеологии декабристов и доказала, что их движение зародилось на русской почве и выражало интересы России. Вместе с тем она не разделяла предложений П. И. Пестеля по ассимиляции отдельных народов [4].

В постсоветский период появились специальные научные исследования взглядов представителей данного движения на проблему межнациональных отношений, в которых авторы, не будучи связанными определенными идеологическими установками, попытались дать им объективную оценку [1; 6, с. 29–40].

В то же время проблему нельзя считать исчерпанной, т. к. отдельные идеи декабристов представляют интерес с точки зрения возможных путей предупреждения и разрешения межнациональных конфликтов.

Главными источниками для исследования политико-правовых идей декабристов являются основные программные документы данного движения – «Русская Правда» П. И. Пестеля и «Конституция» Н. М. Муравьева, в которых в концентрированном виде изложены взгляды авторов и их единомышленников на устройство государства и общества.

П. И. Пестель, признавая многонациональный характер Российской империи, полагал, что «племена, подвластные Большому Государству, не могущие по слабости своей пользоваться самостоятельную политическую независимостью и долженствующие следовательно непременно состоять под властью или Покровительством котораго либо из больших соседственных Государств» [5, с. 196]. Он призывает малые народы отказаться от бесполезных мечтаний о независимости и максимально интегрироваться в государство-образующий народ. Данная базовая идея во многом определила его позицию по национальному вопросу. П. И. Пестель аргументировал свою позицию необходимостью обеспечения безопасности государства и самих этих народов. К подобным народам он относит: Финляндию, Эстляндию, Лифляндию, Курляндию, Белоруссию, Малороссию, Новороссию, Бессарабию, Крым, Грузию, весь Кавказ, земли Киргизов, все народы Сибирские [5, с. 197], – поскольку они никогда не обладали политической самостоятельностью. Возможность предоставления независимости предусматривается лишь для Польши, но при соблюдении целого ряда условий, гарантирующих безопасность России. Автор «Русской Правды» выступает сторон-

ником унитаризма и противником национального принципа в государственном устройстве.

Главной целью национальной политики П. И. Пестель считает «слияние всех племен в единый народ», чтобы «...обитатели целого пространства Российского Государства все были Русские» [5, с. 230]. Следует заметить, что в понятие «русские» он включает всех граждан российского государства. В качестве основных средств достижения указанной цели автор называет единый язык, упразднение различных наименований для отдельных народов (как было замечено выше, предлагает всех называть «русскими»), единую систему управления для всех народов.

П. И. Пестеля часто критикуют за его жесткую позицию по отношению к кавказским народам, главной чертой которых он считает «склонность к буйству и грабительству» [5, с. 223]. Признавая Кавказ стратегически важным регионом для обеспечения безопасности России, автор «Русской Правды» предлагает ряд мер, некоторые из которых превосходят по радикальности политику И. В. Сталина по отношению к отдельным народам Кавказа. Во-первых, он считает возможным «решительно покорить все Народы живущие и все Земли лежащая к северу от Границы имеющей быть протянутою между Россиею и Персиею, а равно и Турциею; в том числе и Приморскую часть ныне Турции принадлежащую» [5, с. 224]. Во-вторых, предлагает разделить народы Кавказа на «мирные» и «буйные», при этом расселив последние малыми группами по всей территории России. В-третьих, заселить земли, отнятые у «буйных» народов русскими переселенцами [5, с. 227].

Менее категоричен П. И. Пестель по отношению к еврейскому народу. В обособленном существовании евреев он видит угрозу безопасности российского государства. Он считает, что евреи стали уже «государством в государстве» [5, с. 227]. При этом признавая, что такой порядок вещей должен быть изменен, не предлагает каких-то конкретных мер. Более того, он считает, что выход из ситуации должен быть найден при участии самого еврейского народа. В качестве альтернативного способа решения вопроса П. И. Пестель считает возможным создание самостоятельного еврейского государства в какой-либо части Малой Азии [5, с. 227]. Таким образом, более чем за 200 лет до создания Государства Израиль, П. И. Пестель уже предусматривал такую возможность.

Конституционный проект Н. М. Муравьева в целом более «мягкий» в отношении национального вопроса, однако многие его идеи соответствуют воззрениям Пестеля, изложенным выше. Н. М. Муравьев, в отличие от П. И. Пестеля, является сторонником федера-

тивной формы государственного устройства, предлагая учредить в России 13 «держав» и 2 области. При этом субъекты федерации он предлагает образовывать исключительно по территориальному принципу, что сближает его со взглядами П. И. Пестеля, являвшегося притивником национального принципа в государственном устройстве.

Как и в «Русской Правде», в «Конституции» Н. М. Муравьева высказывается идея о признании русскими всех граждан государства, независимо от национальной принадлежности: «Рускими почитаются все коренные жители России и дети иностранцев, родившихся в России, достигшия совершеннолетия, доколе они не объявят, что не хотят пользоваться сим преимуществом» [3, с. 158].

Признает автор и равенство всех граждан (русских) перед законом. Отдельные исключения он делает лишь для кочевых племен и бывших иностранцев. Первые, по его мнению, не должны обладать избирательным правом, за исключением выборов в органы местного самоуправления, а вторые должны быть лишены пассивного избирательного права в течение семи лет после вступления в российское гражданство. В качестве одного из условий обладания гражданством России в перспективе Н. М. Муравьев называет владение русской устной и письменной речью: «Через 20 лет по приведении в исполнение сего Устава Российской Империи никто, не обучившийся Русской грамоте, не может быть признан Гражданином» [3, с. 158].

Конечно, в современных условиях многие идеи П. И. Пестеля по ассимиляции и переселению отдельных народов выглядят излишне радикальными и являются неприемлемыми с точки зрения международного и конституционного права, однако достаточно интересными представляются идеи декабристов об отказе от национального принципа в государственном устройстве. Правильность данных взглядов показала история XX в., которой известно крушение всех федераций, построенных по национальному принципу, а также серьезные национальные конфликты в унитарных государствах с национальными автономиями. Привлекают и идеи об отказе деления граждан по национальному принципу, о единой системе государственного управления для всех российских народов, которые во многом опередили свое время.

Список литературы:

1. *Денисова Н. Д.* Национальный вопрос в конституционном проекте П. И. Пестеля «Русская правда». Москва, 2004.

2. *Ключевский В.О.* Сочинения в 9 т. Курс русской истории / под ред. В. П. Янина. Москва, 1989. Ч. 5.

3. *Муравьев Н.М.* Конституция Н. Муравьева // Русская социально-политическая мысль. Первая половина XIX века: хрестоматия / сост.: А. А. Ширинянц, И. Ю. Дёмин; подг. текстов: А. М. Репьева, М. К. Ковтуненко, А. И. Волошин; под ред. А. А. Ширинянца. Москва, 2011.

4. *Нечкина М.В.* Декабристы. Москва, 1982.

5. *Пестель П.И.* Русская правда или Заповедная Государственная Грамота Великого Народа Российского служащая Заветом для Усовершенствования Государственного Устройства России и Содержащая Верный Наказ как для Народа, так и для Временного Верховного Правления // Русская социально-политическая мысль. Первая половина XIX века: хрестоматия / сост.: А. А. Ширинянц, И. Ю. Дёмин; подг. текстов: А. М. Репьева, М. К. Ковтуненко, А. И. Волошин; под ред. А. А. Ширинянца. Москва, 2011.

6. *Цымрина Т.В.* Взгляды декабристов на национальный вопрос // Альманах современной науки и образования. Тамбов, 2011. № 7 (50).

Проблема гегемонии в контексте развития современного Российского государства

Филин Андрей Юрьевич,
главный юрисконсульт отдела судебной защиты,
кандидат юридических наук
Федеральный экспертно-правовой центр
агропромышленного комплекса

УДК 342

Аннотация. Статья посвящена проблеме теоретического осмысления развития современного российского государства в политико-правовой науке, которая рассматривается автором через оптику учения итальянского философа-неомарксиста Антонио Грамши о гегемонии – активном признании власти правящего класса, обеспечиваемого интеллигенцией и прежде всего людьми науки. В статье приводится критика основных тенденций в современной науке и политике: постмодернизм в проблематике, идеализм в методологии и умеренный консерватизм в практике, в результате которой автор приходит к заключению о необходимости нового обращения к учению Грамши, идеи которого способны обогатить современную теорию и методологию изучения государства.

Ключевые слова: гегемония; государство; интеллигенция; постмодернизм; идеализм; консерватизм.

Анализируя тенденции развития современной российской государственности, едва ли возможно не согласиться с тем, что в подавляющем большинстве случаев как в теоретической науке, так и в практике государственного строительства преобладает парадигма отрицания какой-либо организованной оппозиции капитализму.

Несмотря на периодически возникающие в медиа заявления о том, что существующая модель капитализма «исчерпала себя, в ее рамках нет больше выхода из клубка все более запутанных противоречий» [3], речь не идет о каких-либо системных преобразованиях, а лишь о своеобразном «ребрендинге» существующего капиталистического строя, обновлении его идеологических обоснований.

В этой связи необходимо затронуть проблему, которой уделялось необоснованно мало внимания как в позднесоветской, так и в современной отечественной теории государства, а именно, проблеме гегемонии в том смысле, в котором данный термин ввел в научный оборот итальянский философ-марксист Антонио Грамши (1891–1937).

Гегемония в учении Грамши представляет собой обеспечение правящим классом активного признания своей власти подконтрольными ему массами, которое реализуется посредством комплекса теоретической и практической деятельности, составляющего содержание государства. На основании этого, Грамши характеризует государство как «гегемонию, облеченную в броню принуждения» [1, с. 247].

В отличие от сторонников иных марксистских концепций, Грамши, наряду с экономическим аспектом гегемонии уделяет особое внимание ее культурной составляющей, реализация которой обеспечивается интеллигенцией – «приказчиками» господствующей группы [2, с. 91].

Функции интеллигенции в самом общем виде сводятся, во-первых, к обеспечению согласия широких масс населения с задаваемым господствующим классом направлением социальной жизни, и, во-вторых, к приведению в действие государственного аппарата принуждения в отношении групп, которые такого согласия не выражают.

Иными словами, интеллигенция представляет собой своеобразный рупор господствующего класса, обеспечивающий государство признанием, позволяющим ему претендовать на легитимность репрезентации коллективного интереса.

Интеллигенция представляет собой особую органическую общность внутри каждого класса, единство которой обеспечивается посредством исторической преемственности, престижа, корпоративного духа и иных характеристик, которыми ее представители зачастую наделяют сами себя для идентификации в качестве независимой силы в рамках своей социальной группы, тогда как фактически их самостоятельность ограничена текущей политической парадигмой, заданной волей господствующего класса.

Проблема гегемонии представляется особенно актуальной в свете следующих тенденций современной науки и политики: постмодернизма в проблематике, идеализма в методологии и умеренного консерватизма в практике.

Проявление постмодернизма в проблематике современной политико-правовой науки заключается в изменении оптики исследования с предметно-практической деятельности на некие абстрактные проблемы, связанные либо с утопическим видением изменения модели государственного устройства под влиянием научно-технического прогресса, либо, напротив, попытками обоснования современной политической практики исторической преемственностью идеям интеллигенции дореволюционной России.

Тем самым из сферы научных исследований практически полностью исключается современное государство, его предметно-практическая деятельность, а также надвигающиеся на него кризисы, порождаемые несбывшимся прогнозом о конце истории.

Безусловно следует учитывать, что за последние десятилетия появилось некоторое количество работ, в которых представлены новые теоретические концепции по проблемам деглобализации, идентичности, кризисной природы развития государства в условиях капиталистической системы, однако в целом господствующая в академической науке парадигма, которая также реализуется в политической практике и в популярном виде транслируется в массы, тем не менее, характеризуется совершенно иной проблематикой.

Таким образом, сам выбор проблематики научного исследования в большинстве своем не нацелен на развитие и обновление научной картины мира.

Саму по себе методологию и философию субъективного идеализма в современной науке нельзя однозначно характеризовать с отрицательной стороны, поскольку осмысление и критика ряда современных учений о праве и государстве требует от исследователя применения широкого инструментария познавательных средств.

Вместе с тем масштаб распространения данного метода, отказ от методологии материалистической диалектики, сведение природы государства и права к неким конвенциональным категориям в современной отечественной науке ежегодно растет.

Как справедливо указывает В.М. Сырых, эволюция современной отечественной юридической науки характеризуется стремлением идеологов субъективного идеализма предать забвению метод материалистической диалектики и его требования к точности, глубине и обоснованности научных знаний, придать статус научного знания субъективным представлениям о предмете исследования [4, с. 76].

Указанное препятствует развитию практически-реализуемых научных концепций, способных обеспечить устойчивое развитие государства, по-прежнему выступающего единственной эффективной формой социально-политической организации на современном этапе.

Наконец, «умеренный консерватизм», провозглашенный в качестве основного направления политической практики современного российского государства, едва ли в принципе может быть связан с каким бы то ни было развитием.

Несмотря на то что консерватизм в государственно-правовой науке характеризуется приверженностью устоявшимся традици-

ям, скептицизмом по отношению к новым политическим теориям, охранительной политической и идеологической направленностью, он так или иначе основывается на предшествующих социально-политических преобразованиях, выступает реакцией на новые вехи эволюции государственных институтов и сообразно законам диалектики обеспечивает их закрепление на практике. Это наглядно проявляется в исторической перспективе на примере контрреформ Александра III, защищавшего отнюдь не устои петровской России, а зарождающееся буржуазное общество, в котором уже не было места крепостничеству. В советской политике второй половины XX в. также прослеживается стремление законсервировать, во-первых, достижения большевизма и, во-вторых, реформы А.Н. Косыгина, расширившие самостоятельность хозяйствующих субъектов в СССР.

В наши дни, когда государство и право во многом функционируют в условиях дефицита знаний о самих себе, подобный курс не направлен на закрепление предшествующих достижений, и основывается, с одной стороны, на наследии социалистической системы, с другой – на неolibеральных рыночных преобразованиях, реализованных без должной теоретической и нормативной базы.

Таким образом, решение накопившихся проблем общественного устройства лишь отодвигается на более долгий срок.

Аналогичные тенденции во многом характерны и для западной науки, в которой также господствуют постмодернизм, идеализм и консерватизм в основополагающих направлениях политической практики.

В условиях вызовов, с которыми сталкивается российское государство в XXI в., такими как рецессия кризиса 2008 г., рост международной напряженности и числа военных конфликтов, пандемия COVID-19 и другие, теории и практики государственного строительства, в руках которых не сосредоточены средства производства, тем не менее, становятся заложниками текущей политической ситуации, что проявляется, во-первых, в общем недостатке исследовательского внимания к проблемам развития современного государства, и, во-вторых, в подмене теории государства новым витком своего рода «критики буржуазных учений».

С учетом изложенного, обращение к относительно мало изученным учениям Грамши в наши дни способно не только обнажить проблемы современной политико-правовой науки и практики, но и обогатить методологический аппарат исследователя, позволив ему осмыслить предметно-практические аспекты государства через призму гегемонии.

Хочется верить, что тот факт, что в наши дни интеллигенция вновь активно продвигает в науку и практику идеи ученых, подобных И.И. Ильину, Д. Джентиле и К. Шмитту, не заставит российское государство вновь предстать перед вызовами, подобным тем, о которых свидетельствует история XX в.

Список литературы:

1. *Граммши А.* Избранные произведения: Тюремные тетради: в 3-х т. Москва, 1959. Т. 3.
2. *Граммши А.* Формирование человека: (записки о педагогике). Москва, 1983.
3. *Путин В.В.* Пленарная сессия XVIII заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» // Официальный сайт Президента России. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/community_meetings/66975 (дата обращения 12.12.2021).
4. *Сырых В.М.* Российские правоведы на перепутье: материалистический рационализм или субъективный идеализм? // Журнал российского права. 2016. № 1 (229).

Ограничения в сфере публичного права как условие эффективности его действия

Хвостова Анастасия Вячеславовна,
адъюнкт кафедры теории государства и права
Московский университет МВД России имени В. Я. Кикоты

УДК 342

Аннотация. В статье рассматриваются правовые ограничения, обеспечивающие действенность публичного права, выступающие для его механизма универсальными средствами. Выясняется природа правовых ограничений, направления их применения, характер влияния различных ограничений на эффективность действия публичного права. Автор приходит к выводу о том, что правовое ограничение является необходимым и неотъемлемым условием эффективности действия публичного права.

Ключевые слова: ограничение; правовое ограничение; публичное право; действие права; злоупотребление правом.

Мысль о порядке в современном обществе связана с привычной готовностью общества в лице уполномоченных органов противостоять социально негативным процессам, действиям и обстоятельствам. Право, выступающее в качестве системы общеобязательных формально закрепленных и гарантируемых государством норм, является наиболее эффективным властно-принудительным и вместе с тем цивилизованным регулятором общественных отношений.

Поскольку право выступает организованной системой принуждения, постольку самостоятельность субъектов в выборе вариантов действия не может быть признаком правоотношения. Диспозитивный метод применим в регулировании исключительно гражданско-правовых отношений. В публичном же праве реализация норм предполагает возможность воздействия одного субъекта правоотношения на другого с помощью таких средств, как власть, сила и авторитет.

В публичном праве ограничение может быть инструментом установления баланса интересов и недопущения его нарушения. Как верно замечает С. А. Белоусов, в данной сфере регулирования изначально существует дисбаланс публичных и частных интересов в пользу первых, который возникает вследствие установления запретов, повинностей и обязанностей граждан перед законом [4, с. 22], в этой ситуации возникает необходимость специально, целенаправленно устранять такой дисбаланс средствами

публично-правового регулирования, управляя поведением не только частных лиц, но самих носителей властных полномочий. Одним из универсальных средств, при помощи которых обеспечивается установление баланса интересов в публичном праве, является правовое ограничение.

Закрепление ограничений в праве связано главным образом с решением проблемы совмещения идеи свободы с идеей права. Как обоснованно отмечает профессор В.П. Малахов, «право – оторванная от свободы необходимость» [8, с. 119]. Данный тезис указывает на тот факт, что правовая действительность предполагает ограничение свободы с целью достижения жизненно важных целей. В данном контексте публичное право можно рассматривать как систему норм, действием которых разрушаются отношения, базирующиеся на принципе естественной свободы, и устанавливаются властные отношения, в рамках которых мера свободы подвластного определяется властвующим. Уменьшение или увеличение степени свободы подвластного как раз и становится способом сбалансировать публично значимые и частные интересы.

Вместе с тем отношения власти и подчинения в современном государстве характеризуются тем, что в них ограничивается свобода не только подвластного, но и властвующего. Правовые ограничения, устанавливаемые императивными нормами публичного права, выступают средством не только ограничения свободы подвластных, но и важнейшей гарантией механизма удержания власти в границах права. С.С. Алексеев справедливо замечает, что «по мере углубления демократии публичное право все в большей степени включает нормы, ограничивающее произвол власти и охраняющие права человека» [2, с. 42].

Несмотря на то что ограничения в публичном праве применяются для обеспечения баланса частных и публичных интересов, представляется спорным утверждение о том, что в установлении гармоничного сочетания и удовлетворения таких интересов состоит природа ограничения [3]. Природу правового ограничения необходимо связывать с принудительностью права. Исходя из того, что принуждение является проявлением силовой природы права, можно утверждать, что одним из признаков ограничения как правового средства выступает его имманентность праву. При этом следует подчеркнуть, что природа правового ограничения универсальна и связывать ее с принудительностью необходимо как в публичном, так и в частном праве.

Исходя из того, что публичное право – регулятор общественных отношений, возникающих между субъектами, наделенными

властными полномочиями, а также между названными субъектами и частными лицами, можно выделить два направления применения правовых ограничений в сфере публичного права.

Первое связано с установлением границ поведения субъектов права – носителей публичной власти с целью недопущения злоупотребления полномочиями. В данном случае установлением и реализацией ограничений исключается возможность такого поведения, когда субъект, используя конкретное властное полномочие, выходит за рамки дозволенного и разрешенного в личных целях, не вступая при этом в правоотношения. Возникновение, изменение или прекращение публично-правовых правоотношений, установленных действующим законодательством, здесь оказывается конечной целью применения ограничения.

Вторым направлением применения правовых ограничений следует считать ограничение частных лиц, – здесь ограничения выступают инструментом обеспечения и защиты публичного интереса. Такие ограничения в публичном праве первичны, поскольку оно изначально построено на подчинении частного общезначимому, а в современном обществе они выступают в качестве «своеобразного противовеса всеобъемлющей конституционной свободы» [6, с. 118].

Рассмотрим более подробно обозначенные направления действия правовых ограничений в сфере публичного права и определим, чем именно определяется их влияние на эффективность действия публичного права в целом.

Бесспорно, что ограничения, устанавливающие границы поведения носителей властных полномочий, направлены на обеспечение эффективного функционирования всего государственного аппарата и призваны оптимизировать деятельность органов государства. Повышение эффективности деятельности (как результат) требует наличия определенных условий. В качестве одного из важнейших таких условий и выступает правовое ограничение полномочий, которое позволяет подчинить осуществляемую должностными лицами деятельность социальному назначению государства, его функциям, а также базовым принципам (таким как уважение прав и свобод человека, справедливость, законность, демократизм и т. д.).

Поскольку в публичном праве преобладает императивный метод правового регулирования, то ограничения здесь находят свое выражение главным образом в «прямых велениях». Реализация и исполнение указанных велений зависит в первую очередь от мотивации субъекта. Воздействие правовых ограничений на мотивы личности А. В. Малько предлагает связывать с предварительным влиянием на его интерес [9, с. 150]. В данном контексте правовое ограничение

сигнализирует должностному лицу не о привлекательности и добровольности, а о принудительности и необходимости определенного действия (или бездействия). Примечательно, что формирование мотивации может отличаться в зависимости от характера применяемого правоограничительного средства. Например, законодательно установленный запрет выступает сдерживающим барьером и блокирует мотивы, побуждающие лицо к неправомерному поведению.

На основе изложенного, можно утверждать, что там, где ограничение применяется для недопущения злоупотребления полномочиями, оно выступает как сдерживающее правовое средство, обеспечивающее отрицательную мотивацию именно носителя публичной власти. Сдерживание неправомерного поведения субъекта, наделенного властными полномочиями, позволяет снизить вероятность ущемления частных интересов. Это представляется чрезвычайно важным для обеспечения эффективности публичного права, т. к. последнее, будучи проявлением властно-политического момента в общественных отношениях, может приводить к избыточным, излишним, не обусловленным общезначимыми интересами ограничениям свободы частных лиц в ситуации, когда веление властного субъекта превращается в произвол.

Далее определим, каким образом на эффективность действия публичного права влияют правовые ограничения, устанавливаемые и реализуемые в отношении подвластных субъектов – частных лиц.

Публично-правовые нормы главным образом выражают интересы государства и общества, а частные лица, будучи участниками публично-правовых отношений, обязаны соблюдать содержащиеся в таких нормах предписания. В силу императивности публичного права уже сам факт превращения частного лица в участника публично-правового отношения предполагает ограничение его свободы. При этом действия органов публичной власти, в т. ч. связанные с установлением и применением ограничений прав граждан, целесообразны и легитимны лишь тогда, когда имеют положительный эффект для обеспечения и защиты публично-значимых интересов.

Ограничение интересов и естественной свободы частных лиц в рамках публичного права не предполагает обязательного посягательства на конкретное право. Напротив, воплощаемая в праве свобода только усиливается ограничением этой свободы в целях обеспечения общественных и публичных интересов [7, с. 25]. Ограничение подвластных, как правило, связано с возникновением в процессе реализации их интересов ситуаций, выходящих за рамки ординарных и вызываемых как объективными обстоятельствами, так и самими носителями этих прав [5, с. 105].

С помощью ограничений частных интересов в публичном праве защищаются права других субъектов права и интересы общественного правопорядка. А. Б. Агапов обоснованно утверждает, что правоограничение частных интересов в рамках действующего законодательства может быть реализовано в трех легитимных формах: приостановление правомочия, лишение права либо его полное прекращение [1].

Первое заключается во временном прекращении деятельности, осуществляемой в целях удовлетворения частного интереса. Установление подобного рода ограничения связано с совершением деликта и последующим применением к нарушителю санкций в виде наказания (лишение специального права, административное приостановление деятельности) или применением к лицу сопряженных с наказанием принудительных мер (административного задержания, временного приостановления деятельности и др.). Приостановление правомочия также может быть обусловлено публичной необходимостью и применяться к добросовестным гражданам, как правило, при определенных исключительных обстоятельствах (например, тех, которые влекут за собой установление режима чрезвычайного или военного положения, в иной чрезвычайней ситуации).

В отличие от приостановления, лишение права представляет собой бессрочное прекращение правомочий. Применение данного рода ограничений является мерой властного принуждения, обеспеченной судебным решением. В неординарных условиях данное ограничение может быть также применено к добропорядочным гражданам в целях обеспечения публичных интересов с последующей компенсацией причиненного ущерба.

Случаи полного прекращения права встречаются в публично-правовых отношениях достаточно редко. Их применение связано с отсутствием возможности воссоздать прежний статус. Примечательно, что данный вид ограничения не может быть применен к конституционным правам и свободам человека и гражданина, поскольку в силу ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации они неотчуждаемы. Даже в контексте законодательного закрепления смертной казни и пожизненного лишения свободы нельзя говорить о полной утрате человеком субъективных качеств потенциального участника правоотношения, поскольку в настоящее время смертная казнь не применяется ввиду установленного на нее моратория, а при пожизненном лишении свободы осужденный при определенных условиях вправе рассчитывать на замену или отмену данного вида наказания.

Таким образом, правовое ограничение частных лиц в публичном праве обусловлено сферой его действия, а именно тем, что его стороны изначально выступают как юридически неравноправные. В случаях, когда ограничение применяется в отношении частного лица с целью защиты общественных интересов, оно представляет собой инструмент предупреждения, предотвращения, смягчения или компенсации негативно влияющих на реализацию общезначимых интересов событий и действий. Сдерживание неправомерного поведения частных лиц позволяет упорядочить систему публично-правовых отношений путем недопущения нарушения общественного и государственного порядка. Это следует признать существенным для обеспечения эффективности публичного права, которое ориентировано на удовлетворение общественных интересов и блага всего государства.

Следует отметить, что правовые ограничения в публичном праве обеспечивают его эффективность лишь при определенных условиях. К таковым следует отнести:

- адекватность правовых ограничений, выражающуюся в учете различных факторов при установлении, формулировании ограничений (особенностей восприятия норм права, соответствие ограничений мотивам, установкам и целям деятельности, и т. д.);

- эластичность (гибкость) использования правовых ограничений, связанную с их применением в зависимости от правовой ситуации, а также с учетом изменения различных факторов – социально-экономических, политических и др.;

- правильную организацию применения правовых ограничений, которая обеспечивает полную и точную реализацию целей управляющего воздействия;

- системное единство, предполагающее умелое сочетание ограничений и формулирование их таким образом, чтобы ограничение действий не служило мотивом для поиска оптимальных путей и способов их обхода или выходом за рамки иных «более мягких» ограничений.

Правовые ограничения в публичном праве используются комплексно, однако, в каждом конкретном случае необходимо определять приоритетное, основное. В этом заключается искусство субъекта управления (законодателя и правоприменителя). Кроме того, указанному субъекту важно не только правильно выбрать ограничения, применением которых можно добиться того или иного значимого в рамках публично-правового регулирования результата, но и организовать их осуществление, а также обеспечить контроль и корректировку отношений, если они отклоняются от установ-

ленной правовой нормы и/или правоприменительным решением модели. В этой связи стоит отметить, что эффективность ограничения в механизме действия публичного права зависит не только от качества их формализации в законодательстве, но и от уровня профессиональной и правовой подготовки должностных лиц, осуществляющих правоприменение.

Таким образом, ограничение в механизме действия публичного права следует признать универсальным сдерживающим средством, которое, с одной стороны, является инструментом защиты общезначимых интересов, обеспечения их приоритета в сравнении с частными интересами, а с другой стороны, выступает инструментом защиты от произвола со стороны субъектов, наделенных властными полномочиями.

Можно констатировать, что правовые ограничения являются необходимым и неотъемлемым условием эффективности действия публичного права при условии их адекватности, гибкости, целесообразности и системного единства.

Список литературы:

1. *Агапов А. Б.* Административное законодательство и публичные правоограничения // Административное и муниципальное право. 2011. № 10.
2. *Алексеев С. С.* Право азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. Москва, 1999.
3. *Андреев Ю. Н.* Ограничения в гражданском праве России: монография. Санкт-Петербург, 2011.
4. *Белоусов С. А.* Баланс интересов и его нарушение в публичном праве // Правовая политика и правовая жизнь. 2013. № 2.
5. *Краснов М. А.* Ограничение прав человека или поиск их естественных пределов? // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 2.
6. *Кузнецов К. В.* Роль правовых ограничений в системе российского публичного права // Известия БГУ. 2012. № 5.
7. *Лазарев В. В.* Естественно-правовые основания ограничения прав человека и гражданина // Юридическая техника. 2018. № 12.
8. *Малахов В. П.* Философия права: учебное пособие. Москва, 2017.
9. *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2004.

Пенитенциарная система Республики Казахстан и ее место в механизме государства

Хон Лев Олегович,
адъюнкт 3-го факультета
(подготовки научных и научно-педагогических кадров)
Академия управления МВД России

УДК 342

Аннотация: В статье рассматривается место пенитенциарной системы Республики Казахстан в государственном механизме. Автор отмечает, уголовно-исполнительную систему как необходимый элемент правоохранительных органов Казахстана. Предназначение пенитенциарной системы заключается в применении государственных мер принуждения к осужденным и обеспечении правопорядка в обществе.

Ключевые слова: пенитенциарная система; уголовно-исполнительная система; механизм государства; исполнение наказаний; правоохранительные органы.

Понятие «пенитенциарная система» произошло от лат. «*poenitentarius*», которое означает покаяние, исправление [6, с. 110]. Как правило, к пенитенциарной системе Казахстана относятся места лишения свободы (учреждения уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) различного вида безопасности) и служба пробации. В зависимости от особенностей политики государства, система исполнения наказаний может именоваться как «пенитенциарная система», «тюремная система», так и «уголовно-исполнительная система».

В целях обеспечения стабильной жизнедеятельности общества необходим властный институт, который будет исполнять наказание. В системе государственных органов реализация задач государства в сфере охраны правопорядка и противодействия преступности возлагается на пенитенциарную систему.

Таким образом, изучение пенитенциарной системы в государственном механизме представляется актуальной. Так, Т. Н. Радько высказывался о постоянной проблеме в структуре механизма государства, которая заключалась во внутреннем строении, взаимоконтроле и субординации. Эти обстоятельства оказывают прямое влияние на качественное и эффективное действие государственной власти [3, с. 15].

Следовательно, чтобы определить место и роль пенитенциарной системы в государственном механизме, необходимо проанализировать его структуру, установить предназначение системы исполнения наказаний, а также ее функции, методы и средства. При этом необходимо обозначить сущность пенитенциарных учреждений в функционировании государственного механизма.

Проблема понятия «механизм государства» обусловлена сложностью структуры современного государства и плюрализмом органов и учреждений, входящих в его состав. Целесообразно отметить, что в научной литературе встречается достаточное количество дефиниций «механизм государства». Разнообразные точки зрения ученых по определению рассматриваемого понятия подтверждают феномен существования широкой сферы научных подходов к определению в юридической науке.

В большинстве случаев механизм государства рассматривается через призму государственных функций по управлению обществом. Говоря о механизме государства, А. И. Косарев приходит к выводу о том, что он является целостной системой с определенной иерархичностью государственных органов и учреждений, осуществляющей государственную власть [5, с. 58]. Особое значение заслуживает мнение В. В. Копейчикова, он говорит о механизме государства как о системе всех государственных организациях, которая реализовывает задачи и функции государства [2, с. 30]. С точки зрения О. В. Зайчука, механизм государства характеризуется как организованная иерархическая совокупность государственных органов, учреждений и организаций, обеспечивающая деятельность по решению задач и функций государства [4, с. 146].

В результате наличия разнообразных определений «механизма государства», у нас возникает возможность указать на факт отсутствия его единого определения в современной юридической науке. Тем не менее указанная дефиниция имеет собственное значение в теории государства и права.

В связи с этим механизм государства мы понимаем как сложную иерархическую структуру, состоящую из взаимодействующих органов государственной власти и управления, учреждения и организации, реализующие функции государства. Исходя из этого, данное определение в полной мере подходит и к Республике Казахстан.

Для установления места и роли пенитенциарной системы Республики Казахстан в государственном механизме следует учесть принцип разделения властей. Так, на основании ч. 4 ст. 3 Конститу-

ции Республики Казахстан «государственная власть в Республике едина и осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви»¹.

В Республике Казахстан Правительство осуществляет исполнительную власть. Оно координирует и реализует общее руководство над всеми органами исполнительной власти, включая систему органов исполнения наказаний. Следовательно, пенитенциарная система как структурный элемент государственного механизма принадлежит исполнительной власти.

Рассматривая систему исполнения уголовных наказаний Республики Казахстан, следует отметить, что в соответствии с подп. 4 ст. 3 Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан² уголовно-исполнительная (пенитенциарная) система представляет собой органы и учреждения, которые обладают исполнительными и распорядительными функциями. Она обеспечивает исполнение уголовных наказаний, а также контролирует деятельность учреждений УИС и службы пробации. В целом пенитенциарная система осуществляет исполнение уголовно-правовых наказаний в отношении лиц, признанных судом виновными в совершении преступлений, тем самым реализуя государственное принуждение.

В соответствии со ст. 7 Закона Республики Казахстан № 199-V от 23 апреля 2014 г., «единую систему ОВД дел образуют полиция, уголовно-исполнительная система,...»³. В этой связи функции исполнения уголовных наказаний возложены на Министерство внутренних дел как органа исполнительной власти. В составе МВД функционирует Комитет уголовно-исполнительной системы, осуществляющий функцию исполнения наказаний.

Согласно ст. 3 Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 г. № 380-IV, «к правоохранительным органам относятся органы прокуратуры, внутренних дел..., осуществляющие свою деятельность

¹ Конституция Республики Казахстан [Электронный ресурс]: принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ (дата обращения: 02.12.2021).

² Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс]: Закон Республики Казахстан от 5 июля 2014 г. № 234-V ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K140000234> (дата обращения: 02.12.2021).

³ Об органах внутренних дел [Электронный ресурс]: Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 г. № 199-V ЗПК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000199> (дата обращения: 02.12.2021).

в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан»¹. Приведенные выше данные свидетельствуют о том, что пенитенциарная система входит в систему правоохранительных органов.

Таким образом, пенитенциарная система Республики Казахстан является составной частью государственного механизма. Ее основное назначение заключается в обеспечении должного уровня законности и правопорядка в местах лишения свободы. Наряду с этим пенитенциарная система как подструктура системы государственной исполнительной власти имеет характерные особенности, присущие УИС:

- 1) пенитенциарная система – это постоянно-действующий элемент государства;
- 2) пенитенциарные учреждения и служба пробации функционируют на всей территории государства;
- 3) УИС представляет собой единый специальный орган;
- 4) деятельность учреждений УИС подразумевает властное принуждение.

Рассматривая сущность пенитенциарной системы, целесообразно согласиться с мнением С. К. Бастемиева, который уделял особое место пенитенциарной системе в системе правоприменительных органов государства [1, с. 17]. По юридической природе деятельности органов и учреждений УИС, мы можем заключить тот факт, что пенитенциарная система ближе всего к правоприменению, а именно к правоисполнению.

Подводя итог, можно констатировать, что на сегодняшний день пенитенциарная система входит в подсистему правоохранительных органов. Ее предназначение выражается в применении властных государственных методов принудительного характера в отношении осужденных, а также в обеспечении правопорядка как внутри пенитенциарных учреждениях, так и за их пределами.

Список литературы:

1. *Бастемиев С. К.* Становление учреждений, исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы в Республике Казахстан (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Астана, 2008.
2. Правоведение: учебное пособие / под ред. В. В. Копейчикова. Киев, 2000.
3. *Радько Т. Н.* Механизм государства: лекция. Москва, 2002.

¹ О правоохранительной службе [Электронный ресурс]: Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 г. № 380-IV. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000380> (дата обращения: 02.12.2021).

4. Теория государства и права: Академический курс / под ред. О. В. Зайчука. Киев, 2006.

5. Теория государства права: учебное пособие / под ред. А. И. Косарева. Москва, 2000.

6. Юридический словарь для сотрудников пенитенциарной системы / под ред. А. В. Малько, Р. А. Ромашова. Самара, 2013.

«Приоритетная обязанность» и проблемы отчуждения гражданского общества

Хрони Наталья Николаевна,

адъюнкт 3-го факультета

(подготовки научных и научно-педагогических кадров)

Академия управления МВД России

УДК 347.1

Аннотация: В статье автором предпринята попытка провести исследование корреляции понятий «приоритетная обязанность» и «гражданское общество», проанализировать их взаимозависимость. Через призму прав и обязанностей человека рассматриваются проблемы отчуждения гражданского общества, распространения правового нигилизма. Определяется зависимость данных явлений от исполнения приоритетных обязанностей. Автором вносится предложение по закреплению приоритетной обязанности в законодательных актах, приводится отраслевой анализ.

Ключевые слова: юридическая обязанность; субъективное право; приоритетная обязанность; гражданское общество; права человека.

Для любого государства, позиционирующего себя в качестве демократического, социального, развитие и укрепление институтов гражданского общества является важнейшим условием дальнейшего продвижения в построении правового.

Поясним, что «гражданское общество» рассматривается нами в широком понимании. В разнообразных определениях данного понятия отражаются историзмы. Например, в изложении французского философа Ш.Л. Монтескье гражданское общество трактуется как враждебное по отношению людей друг к другу, которое для ее прекращения преобразуется в государство [6]. С данной позиции согласуется точка зрения американского просветителя Т. Пейна «Гражданское общество – благо, а государство неизбеж-

ное зло» [7, с. 21]. Не умаляя значение трудов мыслителей прошлых столетий о сущности гражданского общества, предлагаемые ими трактовки не могут стать основой дефиниции на современном этапе.

С момента признания всеобщего равенства людей, с провозглашения высшей ценностью прав и свобод человека и гражданина, государство перестает быть противопоставленным гражданскому обществу, а должно соответствовать концепции равноправного диалога. При нем государство «слышит» интересы общества, а общество понимает, что права одних не должны ущемлять или ограничивать права других. Получение прав, в свою очередь, обеспечивается по средствам выполнения обязанностей, в т. ч. приоритетных, т. е. направленных на реализацию и обеспечение высших ценностей (жизни человека, его прав).

В идеальном понимании гражданское общество – это активное общество, защищающее интересы своих членов, участвующее в обсуждении и решении ключевых задач государства и общества с учетом идеологического и политического многообразия и плюрализма мнений. В основе деятельности такого общества должно быть заложено стремление к достижению общественного согласия, политической стабильности, экономического развития на благо всего народа.

Институты гражданского общества не подчиняются государству напрямую, но активно взаимодействуют с ним. С учетом современных тенденций развития демократических государств, изменения вектора в сторону тотального соблюдения прав человека, утверждение новой идеи антропогуманизма, высказывания Г. Гегеля о гражданском обществе возможно трактовать в ином, не совсем традиционном контексте. Речь идет о суждении, с которым не соглашался в свою очередь К. Маркс [5, с. 400–402] о том, что «само гражданское общество не в состоянии справиться со своими проблемами. Приоритет принадлежит государству, которое способно интегрировать разрозненные интересы в цельное общество граждан» [4, с. 228]. Полагаем, что в контексте трансформации государства в «правовое» данное изречение приобретает иной смысл, а именно, что государство имеет возможности для воплощения, реализации интересов гражданского общества. Таким образом, сотрудничество между государством и обществом составляет основу развития на пути к демократии.

Однако несмотря на прорывные идеи XX и начала XXI вв. проблемы между государством и гражданским обществом остаются. В частности, вместо развития активности со стороны гражданского общества возможно наблюдать такой эффект как отчуждение.

Наше внимание этому вопросу обуславливается взаимосвязью с исполнением обязанностей как со стороны общества, так и государства. В то же время хотелось бы подчеркнуть, что государство – это не воображаемый персонаж, а конкретные люди, которые наделены обязанностями по реализации функций государства (представители государственного аппарата, чиновники и государственные служащие).

Прослеживается некоторая закономерность, на которую обратил внимание в своей работе Э. А. Юнусов: «Неисполнение обязанностей влечет за собой издание огромного количества строжайших нормативных актов, целевых программ, которые накапливаются, но вскоре забываются и не исполняются» [8, с. 99]. Продолжая указанную идею, предположим, что тем самым порождается новый виток правового нигилизма и отчуждения.

На современные проблемы общества в рамках своих исследований, затрагивающих вопросы юридических обязанностей, обращали внимание Е. Р. Абызова [1, с. 40–44], В. Н. Бутылин [2, с. 80], К. К. Гасанов [3, с. 46], в т. ч. и на отчуждение личности в различных сферах жизни: экономической, политической, социальной и культурной.

Убеждены, что возрастающие тенденции безразличия к нарушению закона, слабая реализация политических прав граждан, низкий уровень культурных притязаний получают развитие в связи с неисполнением, либо некачественным исполнением обязанностей, а особенно приоритетных. Как результат человек перестает обращаться в правоохранительные, судебные органы за защитой своих прав и свобод, что ведет к дальнейшей десоциологизации. Образовавшийся отрицательный круговорот возможно приостановить за счет исполнения приоритетных обязанностей, направленных на охрану и защиту (восстановление) прав и свобод человека. Для их исполнения соответствующими государственными органами, а в их лице конкретными лицами, им необходимо понимание и осознание данного правового явления. Кроме того, полагали бы не лишним законодательное обозначение данных должностований.

Обращаясь к трудовому законодательству, акцентируем внимание, что в ст. 22. «Основные права и обязанности работодателя» Трудового кодекса Российской Федерации¹ (далее – ТК РФ) содержится пункт по обеспечению безопасности и соответствующих усло-

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ТК РФ) (с изм. и доп., актуальная ред. 30 ноября 2021 г.). URL: <https://base.garant.ru/12125268/> (дата обращения: 01.12.2021).

вий труда работодателем. Далее, в ст. 212. ТК РФ закрепляются его обязанности по обеспечению безопасных условий и охраны труда, в т. ч. принятие мер по предотвращению аварийных ситуаций, сохранению жизни и здоровья работников при возникновении таких ситуаций и по оказанию пострадавшим первой помощи. Полагали бы необходимым для выделения приоритетной обязанности по обеспечению и гарантии сохранения жизни и здоровья граждан на рабочем месте внести дополнения, обязывающие работодателя. Например, предлагается ст. 22 ТК РФ дополнить пунктом в следующей редакции: «приостанавливать работу, если ее продолжение создает угрозу жизни, здоровью работника и иных лиц».

Закрепляя обязанность работодателя, устанавливая действенные рычаги контроля, в т. ч. через представителей гражданского общества (профсоюзы, общественные организации по правам человека и др.) возможно удастся избежать чрезвычайных происшествий, трагедий подобных той, которая произошла на шахте «Листвяжная», когда погибли десятки людей.

Иерархично выстроенная систематизация обязанностей наглядно соответствовала и доказывала бы, что высшей ценностью для государства является человек, его права и свободы, как это определено Основным Законом.

Неисполнение приоритетных обязанностей, в т. ч. по соблюдению основных прав человека порождают негативные последствия, а также дальнейшее отчуждение гражданского общества. Отсутствие реакции на жалобы профсоюзов, отдельных граждан способствует разрастанию правового нигилизма среди населения. Укрепляется безответственность обязанных лиц как представителей государственного аппарата, так и частного сектора (предпринимателей, бизнесменов и т. д.).

Понимание общественной значимости феномена приоритетной обязанности обуславливает действия со стороны государства по вопросам урегулирования ее исполнения и применения санкций при допущенных отклонениях. Полагаем, что действенной мерой, помимо санкций, смог бы выступить, т. н. «правовой всеобуч». Под данным определением подразумевается проведение широкой правовой пропаганды и правового воспитания граждан с целью повышения правовой культуры и формирования традиций уважения к закону. Основными принципами правового всеобуча выступают: всеобщность, системность, непрерывность, заинтересованность в получении правовых знаний. В соответствии с ними, государство должно обеспечивать возможность получения знаний с учетом возрастных, профессиональных и иных особенностей различных кате-

горий граждан. Для реализации обучения государственные органы, а в первую очередь органы юстиции, судебные и правоохранительные органы должны предусмотреть одним из пунктов в своих первоочередных направлениях деятельности проведение праворазъяснительной работы среди населения. В правовом всеобуче особенно важной является тема «Права и обязанности», в которой полагаем целесообразным сделать акцент на приоритетных обязанностях для различных категорий граждан. Проведение всеобуча возможно не только в традиционных форматах: лекции, семинары, круглые столы, конференции, но и по средствам массовой информации и коммуникации (правовые передачи с доступным и понятным разъяснением правовых явлений, создание и показ социально-правовых роликов, масштабное использование социальных сетей). Полагаем, что указанные меры в совокупности способствовали бы дальнейшему развитию демократических тенденций, росту гражданской активности, становлению правового государства.

Список литературы

1. *Абызова Е.Р.* Правовой статус сотрудников органов внутренних дел (общетеоретические аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006.
2. *Бутылин В.Н.* Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Российское право. 2001. № 12.
3. *Гасанов К.К.* Основные права человека: вопросы неотчуждаемости: монография. Москва, 2003.
4. *Гегель Г. В. Ф.* Сочинения: в 14 т. Москва, 1929–1956. Т. 7.
5. *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения: в 30 т. Москва, 1955. Т. 1.
6. *Монтескье Ш. Л.* О духе законов. Избранные произведения. Москва, 1955.
7. *Пейн Т.* Избранные сочинения: пер. с англ. А. С. Богомолова и др. Москва, 1959.
8. *Юнусов Э.А.* Правовые обязанности человека и гражданина дис ... канд. юрид. наук. Москва, 2008.

Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка: конструкция и современное состояние

Черномор Анна Дмитриевна,
старший инспектор организационно-аналитического отдела
Академия управления МВД России

УДК 342

Аннотация. В статье анализируются основные подходы к пониманию категории «правопорядок», основные элементы и механизм его обеспечения, формулируется авторское определение конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка как основной системообразующей системы его реализации.

Ключевые слова: *правопорядок; правоотношения; правореализация; норма; право; механизм обеспечения правопорядка; права и свободы человека и гражданина.*

Рассмотрение конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка возможно благодаря комплексному и системному подходу определения содержания, роли и взаимодействия элементов правопорядка.

В первую очередь стоит проанализировать элементы, образующие данное понятие: право и порядок. В теории существуют различные трактования данных системообразующих элементов. Само по себе право берет начало с первобытно-общинного строя, где для поддержания порядка, устанавливались обычаи, традиции, правила, определяющие ту или иную последовательность действий для достижения определенных целей, которые постепенно переросли в нормы, образующие право в общем его понимании – нормативно-закрепленные нормы, регулирующие общественные отношения в различных сферах общества. Следующий рассматриваемый элемент – порядок. В толковом словаре Ефремовой, одной из трактовок данного понятия является состояние благоустроенности, налаженности, организованности [5].

А. А. Юнусов определяет правопорядок как «результат действия законности» [8, с. 37]. Д. В. Пожарский в своем исследовании трактует, что «правопорядок в его самом широком значении вполне может быть главной целью права, и ее достижение представляется недостижимым идеалом» [6, с. 244]. А. В. Безруков определяет пра-

вопорядок как «состояние упорядоченности общественных отношений, результат правотворческого и правореализационного процессов» [2, с. 65]. А. В. Степанов дает следующее толкование вопорядка – «состояние упорядоченности правом общественных отношений, при котором государством гарантируются реализация и защита субъективных прав, исполнение юридических обязанностей участников правоотношений, характеризующееся стабильностью, прочностью и динамизмом» [7, с. 190].

Таким образом, вопорядок – это система взаимообусловленных, взаимообразующих элементов, соблюдение которых определяет состояние защищенности, стабильного существования, развития общества, соблюдение прав и свобод человека и гражданина. То есть для его поддержания должна обеспечиваться, соблюдаться определенная структура (иерархия) его реализации.

В словаре Ожегова под структурой понимается определенное строение, внутреннее устройство чего-либо. Структурирование способствует детальному рассмотрению элементов исследуемого объекта. С точки зрения права выделяют юридическую структуру – структуру (систему) юридических норм. В данном случае норма права состоит из гипотезы, диспозиции и санкции. Рассматривая понятие структуры в контексте конституционного права, выделяют нормы и институты, реализация которых возможна только благодаря их прямому взаимодействию, которое возможно благодаря механизму, а именно, определенной последовательности действий.

Что же такое механизм в правовом значении? Существуют различные научные труды, характеризующие данное понятие. Понятие механизма можно рассмотреть на примере государственно-правового механизма, однако в современной отечественной юридической науке сформировалось мнение, что в доктрине конституционного права не сложилась ценностная концепция о государственно-правовом механизме. Поскольку обеспечение прав и свобод человека и гражданина составляет охрана и защита, то нарушение, посягательство лучше предупредить, чем восстанавливать нарушенные права. Поэтому предлагается внедрение соответствующей концепции государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан. А учитывая, что Конституция – Основной Закон Российской Федерации, определяющий основы политической, правовой, экономической системы государства, а государство – основной субъект обеспечения правового механизма, то из названной выше интерпретации механизма можно вывести следующее название – конституционно-правовой механизм обеспечения вопорядка. В структуру же этого института относят юридические нормы, которые подразделяют

на различные подвиды положения (например: положение о структуре государственно-правовой охраны прав и свобод человека и гражданина (разделение властей)) [3]. То есть механизм рассматривается непосредственно как разнообразие юридических норм. В противоположность этому интерпретация механизма как статика, т. е. конкретные правовые нормы, так и динамику, непосредственно применение данных норм на практике, которые соотносятся между собой как часть и целое [4], кроме того просматривается необходимость в разделении элементов организационно-правового механизма на первичные (государственные органы, органы местного самоуправления, негосударственные образования и т. д.) и вторичные (элементы, носящие вспомогательный характер) [4, с. 26]. Иными словами, цель механизма – осуществить переход от должного к сущему. Конструкция же конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка включает в себя целостную систему взаимосвязанных элементов, которые консолидируются во взаимосвязанные блоки и отмечает, что Президент России образует единую систему, которая выступает организационной и силовой составляющей в обеспечении правопорядка [1, с. 113]. Немаловажным является то, что обеспечение этого механизма возможно только через взаимодействие его структурных элементов, путем совмещения правовых связей. Ученые делают акцент на статику и динамику механизма. Следовательно, статика – это субъекты и объекты механизма, а динамика – сам процесс их взаимодействия и реализации.

Учитывая различную вариацию структурирования механизма, стоит отметить, что немаловажную роль в обеспечение правопорядка играют субъекты (статика), являющиеся одним из главных элементов обеспечения правопорядка и под которыми понимаются органы публичной власти (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание и законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, судебные органы, прокуратура), правоохранительные органы, основы деятельности которой заложены в Конституции Российской Федерации, провозглашающей ее верховенство на всей территории Российской Федерации, единство государственной власти, а также закрепляющей основные права и свободы человека и гражданина. Каждый из обозначенных субъектов способствует рациональному распределению полномочий и поддержания гармонизации общественных отношений.

С учетом изложенного, можно говорить о том, что в саму структуру конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка входят: субъект и объект (статика), средства его обеспечения

и реализации (динамика). К субъектам относятся органы публичной власти, граждане, правоохранительные органы, наделенные правосубъектностью, к объектам – общественные отношения, складывающиеся в той или иной сфере, и затрагивающие права и свободы человека и гражданина. Исходя из вышеизложенного следует, что правовой механизм – вся совокупность юридических норм, регулирующих правоотношения в различных сферах жизнедеятельности человека и гражданина, и который существует благодаря элементам этого механизма, которые выполняют свои функции и взаимодействуют между собой.

Можно говорить о том, что конструкцию конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка определяет конкретное строение ее структурных взаимообусловленных элементов, которое обеспечивает поддержание правопорядка как в самом обществе, так и в государстве.

Помимо этого, важную роль в обеспечение механизма играет правореализация, а именно то, как норма права применима в практической деятельности, возможно только путем демократизации, которая должна обеспечивать процессуальные гарантии прав и свобод человека и гражданина. В свою очередь этот процесс взаимосвязан с нормотворчеством, т. е. изменением, установлением, отменой тех или иных норм, гарантий, установленных законом, обеспечение которых поддерживает правопорядок. Так, например, действующая Конституция Российской Федерации впервые с 1993 г. претерпела изменения, а именно 1 июля 2020 г. были приняты поправки к Конституции Российской Федерации, данное обстоятельство свидетельствует о стремительном развитии общества, о том, что для эффективного функционирования государства возникла необходимость в принятии поправок к Конституции Российской Федерации, которые в основном касаются изменений, применимых к публичным органам власти. Кроме того, правореализация также обеспечивается путем саморегулирования субъектами своих действий, а именно, методом внутреннего самоконтроля.

То есть обеспечить правопорядок возможно путем соблюдения законности, которая является основной составляющей деятельности субъектов механизма обеспечения правопорядка, где прослеживается причинно-следственная связь, т. к. одно не может существовать без другого, следовательно это и является конституционно-правовой основой правопорядка. Правопорядок есть практически воплощенная законность [1, с. 87] и его целью является недопущение нарушения прав и свобод человека и гражданина. То есть законность является гарантом правопорядка.

Таким образом, понятие «механизм» – сложная многоуровневая, структурированная система, состоящая из различных взаимодействующих элементов. Учитывая, что в Российской Федерации основным законом государства является Конституция, то стоит определить понятие «конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка», который подразумевает под собой основанную на Конституции Российской Федерации совокупность взаимообусловленных элементов, включающих субъектов поддержания и обеспечения правопорядка, их функциональные права, обязанности, закрепленные в юридических нормах, а также причинно-следственные связи, возникающие в ходе реализации ими своей деятельности. Поэтому только охрана, защита, соблюдение, прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации, осуществление государством своей деятельности в соответствии с законодательством и взаимодействие гражданина и государства способствует поддержанию и обеспечению механизма правопорядка. Что говорит о том, что только поистине развитое, правовое государство является защищенным и приводит к гармонизации общественных отношений.

Можно определить следующую структуру механизма обеспечения правопорядка: 1. Юридические нормы, регулирующие правоотношения 2. Государство в лице представительных органов, как гарант обеспечения, защиты прав и свобод человека и гражданина 3. Общественные отношения, возникающие в результате применения тех или иных правовых норм.

Список литературы:

1. *Безруков А.В.* Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2017.
2. *Безруков А.В.* Правопорядок и безопасность: сущность, соотношение и конституционно-правовое измерение // Российский юридический журнал. 2016. № 2.
3. *Бутылин В.Н.* Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2001.
4. *Киричѐк Е.В.* Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2015.

5. Общий толковый словарь русского языка. URL: <http://tolkslovar.ru/p15022.html> (дата обращения: 30.10.2022).

6. *Пожарский Д.В.* Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2014.

7. *Степанов А.В.* Правопорядок: понятие, анализ точек зрения. Миграционный правопорядок как один из видов правопорядка. // Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 4.

8. *Юнусов А.А.* Правопорядок, общественный порядок и права человека // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2007. № 4.

Для заметок

Для заметок

Учебное издание

**РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ
И ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА**

*Сборник статей
Всероссийского круглого стола
(Москва, 15 декабря 2021 г.)*

Редактор *В. А. Яровая*
Верстка *А. А. Мельниковой*

Подписано в печать 29.06.2022. Формат 60 × 84 $\frac{1}{16}$.
Усл. печ. л. 11,63. Уч.-изд. л. 10,83. Тираж 44 экз. Заказ № 29у.

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России.
125171, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907530-62-1



9 785907 530621