

**БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МВД РОССИИ ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА**

**Правовые основы формирования
и деятельности органов государственной власти
и органов местного самоуправления**

**Сборник материалов
Всероссийской научно-практической конференции
19 ноября 2020 г.**

**Белгород
Белгородский юридический институт МВД России
имени И.Д. Путилина
2021**

УДК 342
ББК 67.400
П 78

Печатается по решению
реакционно-издательского совета
Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина

П 78

Правовые основы формирования и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 19 ноября 2020 г. – Белгород : Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2021. – 184 с.
ISBN 978-5-91776-375-0

Редколлегия:

Александров А.Н., заместитель начальника института (по учебной работе), кандидат юридических наук, доцент (председатель);

Лысенко В.А., начальник кафедры государственно-правовых дисциплин, кандидат юридических наук, доцент (заместитель председателя);

Римский А.В., преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин, кандидат философских наук (ответственный секретарь);

Меняйло Д.В., заместитель начальника кафедры государственно-правовых дисциплин, кандидат юридических наук, доцент;

Ерыгин А.А., профессор кафедры государственно-правовых дисциплин, кандидат политических наук, доцент.

В сборнике представлены научные статьи, посвященные вопросам организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, полномочиям органов публичной власти, формам и направлениям их взаимодействия.

Предназначен для курсантов, слушателей, адъюнктов, профессорско-преподавательского состава образовательных организаций системы МВД России, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-5-91776-375-0

© Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2021

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ КАК ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ

Богмацера Э.В.,

кандидат юридических наук, доцент

(Московский областной филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы)

Аннотация: в статье анализируются особенности поправок в конституцию государства в качестве факторов модернизации государственно-правовой модели. Указывается, что изменения в общественном развитии и необходимость модернизации конституции – это взаимообусловленные процессы. Обосновывается вывод о том, что поправки, вносимые в конституцию, как правило, направлены не на коренную трансформацию государственно-правовой системы, а на ее совершенствование, поскольку отражают либо закрепляют расстановку социально-политических сил на данном этапе развития государства и общества.

Ключевые слова: конституционные поправки, конституция, модернизация конституции, трансформация государства, социально-политическое развитие.

CONSTITUTIONAL AMENDMENTS AS A FACTOR IN THE MODERNIZATION OF THE STATE LEGAL MODEL

Bogmatsera E.V.,

Candidate of Law, Associate Professor

(Moscow Regional Branch of the Russian Academy of National Economy
and Public Service)

Abstract: the article analyzes the features of amendments to the constitution of the state as factors for the modernization of the state-legal model. It is indicated that changes in public development and the need to modernize the constitution are mutually agreed processes. The conclusion is justified that the amendments made to the Constitution are usually aimed not at a radical transformation of the State legal system, but at improving it, since they reflect or consolidate the arrangement of socio-political forces for yes.

Keywords: constitutional amendments, constitution, modernization of the constitution, transformation of the state, socio-political development.

Конституционные акты любого государства по своей правовой природе выступают в качестве правового фундамента построения всей государственно-правовой системы, в них, как правило, закрепляется та модель правопорядка, создание которой преследует общество и государство, принимая конституционный правовой акт. По сути, это руководство по формированию государства желаемого типа, обусловленного особенностями конкретно-исторического развития того или иного общества. При этом, с позиций социологического направления в правопонимании само право вызревает в недрах общества и развивается в рамках множественных правоотношений, проходя при этом стадию формализации в виде правотворческих процедур.

Подобное положение вещей очевидным образом согласуется с конституционной теорией, согласно которой различают конституцию юридическую и фактическую.

Юридическая конституция – это должный, установленный принципами и нормами действующей конституции порядок. В данном контексте речь идет о той самой желаемой государственно-правовой модели, которая опосредуется конституционными нормами.

В свою очередь, фактическая конституция – это, по сути, фактическое положение дел, сложившаяся в объективной государственно-правовой действительности система общественных отношений и институтов, Основной закон государства в действии, когда конституционные нормы находятся в процессе социализации. Иными словами, фактическая конституция свидетельствует о реальном положении дел в государстве, о расстановке политических сил, особенностях взаимодействия государства и общества и т.п.

При этом весьма очевидно, что динамизм социального развития опережает развитие законодательства в современном государстве, а трансформация общественных отношений ускоряется с каждым годом. В подобных условиях, безусловно, необходимо модернизировать не только текущее законодательство, но и периодически задействовать механизмы совершенствования фундаментальных конституционных праворегуляторов. По этому поводу Зенкин С.А. отмечает, что «понятие «модернизация» имеет свой оттенок – обновление Конституции (пусть и не претендующее на масштаб реформы), приведение ее в соответствие с новыми реалиями и устремлениями» [3, с. 42].

Так же, как отмечает С.М. Шахрай, «в период революций и глубоких общественно-политических модернизаций, когда трансформируется или полностью разрушается прежняя система общественно-политических отношений и институтов, юридическая конституция начинает стремительно устаревать и уже не может оказывать регулирующее воздействие на общество, служить основой согласия и стабильности» [6]. При этом, в ситуации, когда действующие конституционные нормы не способны отвечать запросам времени, то это может привести к еще более глубоким кризисным явлениям, порождающим различные политические коллизии и столкновения, а также иные конфликтные явления, что в целом сильно дестабилизирует ситуацию в государстве и тормозит его дальнейшее развитие.

Конституционный кризис – это, по сути, не что иное, как следствие разрыва и несоответствия фактической конституции юридической. В подобных условиях вообще сложно говорить о каком-либо нормальном функционировании государственной конституционно-правовой модели, что в конечном итоге и детерминирует конституционные преобразования, выражающиеся либо в принятии новой конституции, либо в изменении действующей юридической конституции.

При этом, по мнению С.М. Шахрая, «несоответствие юридической и фактической конституций может возникнуть не только вследствие опережающей трансформации общества, но и в результате претворения в жизнь норм действующего Основного закона» [5].

Как писал А.А. Мишин, «юридическая конституция представляет собой документ, предписывающий то, что должно быть. Однако в ходе практической реализации прескрипционных норм юридической конституции возникают новые институты, складываются практика и обычаи взаимоотношений между ними, принимаются различные правовые акты, развивающие, дополняющие и даже изменяющие конституционные предписания» [5]. И как следствие подобного процесса велика вероятность того, что в реальной действительности сложится ситуация, когда действительная государственно-правовая модель будет существенно отличаться от правовой модели, закреплённой в тексте конституции.

Таким образом, конституцию можно рассматривать не только как фундаментальный формально-определённый свод базовых конституционных норм, но и как динамичный процесс политико-правовой модернизации всего государства, который на практике сопровождается постоянным поиском баланса интересов личности, общества и государства. В данном контексте взаимообусловленными представляются вопросы конституционной стабильности, прогрессивного правового развития и конституционной модернизации и развития страны.

Конституцию можно рассматривать как способ закрепления расстановки политических и социальных сил, которые так или иначе стремятся стать субъектами публичной власти и, прежде всего, верховной государственной власти. Но опять же, в силу динамизма общественного развития и с учетом различных объективных и субъективных факторов подобное соотношение не может оставаться неизменным, а конституция, являясь формализованным актом-документом, не в состоянии обеспечить необходимую стабильность без внесения изменений в ее текст и содержание.

Наука пытается определить время действия таких конституций и периоды внесения в них существенных поправок (без поправок это в среднем чуть более 15 лет). В связи с этим профессор В.В. Лазарев предположил, что «эффективность конституции в настоящее время достигается именно за счет внесения поправок» [4, с. 317]. Например, Основной Закон Швейцарии за последние 20 лет менялся более 10 раз, а в Бельгийской конституции изменения претерпели не менее 50 статей, конституция Германии к своему 60-летнему юбилею увеличилась в объеме, а соответственно, и содержании в три раза. И подобных примеров в мировой практике можно найти немало. Всё это свидетельствует о существовании положительной мировой практики модернизации конституций госу-

дарств в целях обеспечения дальнейшего прогрессивного социально-политического развития соответствующих стран.

С рассматриваемых позиций и в Российской Федерации внесение изменений в действующую Конституцию обусловлено также объективными причинами, и действительно назрела необходимость придать конституционное значение некоторым положениям, которые либо уже имели место быть закрепленными в отдельных нормативных правовых актах, либо уже и так сложились в качестве материальных правоотношений.

Подобная ситуация свидетельствует о том, что в государстве уже происходит трансформация конституционно-правовой модели в условиях меняющихся общественно-политических процессов, а Конституция является лишь отражением расстановки социальных сил на данном этапе развития государства и общества. Подтверждает это и те направления государственно-правового развития России, в рамках которых и сформулированы поправки в Конституцию Российской Федерации:

1. Фактическое установление приоритета Конституции Российской Федерации над международным правом на территории страны в тех случаях, когда эти международные решения идут вразрез национальному суверенитету.

2. Ужесточение требований к кандидатам на президентский пост.

3. Запрет на иностранное гражданство или иностранный вид на жительство для представителей власти.

4. Изменение статуса и полномочий Государственного совета, который и так уже действует с 2000 г. в России, а также усиление позиций губернаторов.

5. Изменение роли парламента, в контексте того, что теперь кандидатура премьера должна пройти утверждение Государственной Думой, а Президент Российской Федерации не вправе отклонить кандидатуру одобренного кандидата.

6. Изменения в назначении руководителей силовых ведомств и прокуроров регионов.

7. Закрепление в Конституции Российской Федерации социальных гарантий.

8. Усиление роли Конституционного Суда Российской Федерации, выразившееся в установлении для него некоторых новых прав.

9. Наделение Совета Федерации полномочиями отрешать от должностей судей Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

10. Закрепление принципов единой системы власти.

Кроме того, поправки в конституцию приводят также к уточнению статусов и задач различных органов власти, как, например, Совета Безопасности Российской Федерации, что неизбежно приведет к соответствующим и логичным преобразованиям на уровне субъектов федерации [2] и т.п.

Следует обратить внимание также на то, что нормативное опосредование поправок происходит в тесной связи с пересмотром Конституции Российской Федерации, что отражает наименование гл. 9: «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Это важно подчеркнуть, поскольку ст. 134, решающая вопрос о том, кто вносит предложения о поправках и пересмотре положений Конституции, не делает разницы между поправками и пересмотром, в от-

личие от остальных статей этой главы. Согласно нормам ст. 135 положения гл. 1, 2, 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием; если предложение об их пересмотре будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание; Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой конституции.

Конституционный Суд Российской Федерации признал, что поправки к Конституции Российской Федерации, устанавливаемые законом, не изменяют ее. Следует отметить, что в ходе проработки поправок 2020 года рабочей группой было отсечено множество положений, которые в той или иной степени касались на изменение норм статей гл. 1, 2, 9 Конституции Российской Федерации. Если со временем внутренние противоречия и обнаружатся, они будут преодолены в ходе текущей нормотворческой работы. Еще одним важным последствием принятия поправок в Конституцию Российской Федерации и закрепления в ней отдельных правоположений станет преодоление отдельных неопределенностей правового регулирования общественных отношений [1].

В конечном итоге по результатам подготовительной и последующей нормотворческой работы мы имеем обновленную Конституцию, которая должна быть такой же эффективной в перспективном государственно-правовом развитии России, как это было и ранее после ее принятия в 1993 году. При этом речи не идет о том, что внесенные в Конституцию Российской Федерации поправки приведут к существенному изменению государственно-правовой модели, потому как некоторые из новых конституционных положений по сути уже сложились в действительности, а в дальнейшем они лишь будут развиваться и совершенствоваться посредством текущей нормотворческой и правоприменительной работы, что закономерным образом должно привести к положительным изменениям всей социально-политической системы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Богмацера Э.В., Новопавловская Е.Е. Преодоление неопределенности правового регулирования общественных отношений как результат конституционного судопроизводства, инициированного Верховным Судом Российской Федерации // Вестник Российской правовой академии. 2017. № 4. С. 52–62.
2. Богмацера Э.В., Ерыгин А.А. Правовые основы организации и деятельности советов безопасности субъектов Российской Федерации: учебное пособие. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2017. – 87 с.
3. Зенкин С.А. Модернизация конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // *Lex russica* (Русский закон). 2018. № 11. С. 42.
4. Лазарев В. В. Конституция как стабилизирующий фактор развития общества // Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14. № 2. С. 314–325.
5. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – 4-е изд. изм. и доп. – Москва: Статут, 2017. – 624 с.

ФЕНОМЕН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ В.Д. КАТКОВА

**Божко Е.А.,
Буныева К.В.,**

кандидат юридических наук, доцент

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: статья посвящена определению организационно-правового положения местного самоуправления в системе государственно-властной деятельности в условиях существующих геополитических преобразований. Раскрывается общая характеристика и сущность правовой природы местного самоуправления сквозь призму взглядов отдельных представителей современной и дореволюционной государственно-правовой мысли. Обозначены основные научные постулаты, определяющие систему взглядов В.Д. Каткова на местное самоуправление и организацию верховной государственной власти, составляющих основу русской государственности.

Ключевые слова: В.Д. Катков, государство, государственно-правовая мысль, демократия, доктрина, консерватизм, местное самоуправление, монарх, народ, общественное управление, право, русская государственность, самодержавие.

THE PHENOMENON OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE STATE-LEGAL THOUGHT OF V.D. KATKOV

**Bozhko E.A.,
Bunyaeva K.V.,**

Candidate of Law, Associate Professor

(Putilin Belgorod Law Institute of the MIA of Russia)

Abstract: the article is devoted to the definition of the organizational and legal status of local self-government in the system of state-power activities in the context of existing geopolitical transformations. The article reveals the general characteristics and essence of the legal nature of local self-government through the prism of the views of individual representatives of modern and pre-revolutionary state-legal thought. The main scientific postulates defining the system of views of V.D. Katkov on local self-government and the organization of the supreme state power, which form the basis of the Russian statehood, are outlined.

Keywords: V.D. Katkov, state, state-legal thought, democracy, doctrine, conservatism, local self-government, monarch, people, public administration, law, Russian statehood, autocracy.

В совокупности объективных реалий и в условиях эволюции и развития системы государственно-властного и общественного управления отечественное местное самоуправление является не только основополагающим и неотъемлемым элементом организации и функционирования системы органов государственной власти, но и раскрывается как фундаментальная основа российской государственности, безусловно способствующая недопустимости снижения достигнутого уровня муниципальной демократии. Отсюда представляется справедливым мнение ведущих отечественных конституционалистов, согласно которому местное самоуправление – это основа не только региональной, но и всей системы российской государственности, поскольку именно в этом залог и гарантия демократического правового социального федеративного государства, основанного на сильном и эффективном местном самоуправлении [5, с. 72].

Безусловно, генезис местного самоуправления в России характеризуется длительными и зачастую противоречивыми процессами, в своей исторической ретроспективе обусловленными определенными этапами становления и развития государственно-правовой действительности нашего государства, опыт и особенности изучения каждого из которых представляет определенную научную ценность в теоретическом осмыслении деятельности, способствующей повышению эффективной организации и осуществлению местного самоуправления в контексте существующих геополитических преобразований. При этом именно пространственно-геополитическая ситуация, а также особая роль государства в формировании и регулировании социальных отношений изначально выступали в качестве объективных факторов, являющихся движущей силой исторического формирования и становления отечественного местного самоуправления [26, с. 4].

Современное доктринальное понимание местного самоуправления характеризуется обширным спектром комплексных исследований, посвященных правовой природе [6; 16; 21; 25] рассматриваемого явления, а также особенностям и специфике участия органов местного самоуправления в управлении делами государства и реализации возложенных на них полномочий в соответствующих сферах жизнедеятельности общества и государства [2; 10; 18]. Местное самоуправление как глубоко структурированное и сложное социально-правовое демократическое явление получило свое законодательное отражение в международных нормативных правовых документах, где оно позиционируется в качестве одной из главных основ любого демократического строя [9; 22], а также нашло свое закрепление в системе российского законодательства в специальном нормативном правовом акте [23].

В настоящее время в юридической литературе [1; 17] не остается без внимания тот факт, что объективно назревшие и актуальные изменения, которым в недавнем времени подверглась Конституция Российской Федерации [14], безусловно будут способствовать неизбежной поступательной деятельности, направленной на разработку и претворение в жизнь новых законодательных новел, которые необходимы для модернизации и совершенствования российского местного самоуправления, способного достойно противостоять современным геополитическим вызовам, обеспечить укрепление демократических

начал жизни населения и сформировать устойчивую основу для ожидающих наше государство преобразований, что объективно невозможно без обращения к исторически сложившейся государственно-правовой доктрине. Подобная необходимость еще в начале нового тысячелетия актуализировалась в наставлениях Президента Российской Федерации, отмечавшего, что «...федеральным законодателям необходимо определиться со структурой местного самоуправления. И прежде всего закрепив законом те его формы, которые доказали свою жизнеспособность на практике. При этом нелишне вспомнить и наш собственный, еще дореволюционный, исторический опыт» [24, с. 30].

По мнению ведущих отечественных ученых о сложившейся бесспорной потребности объективной оценки и изучения практики местного самоуправления в дореволюционной России [15, с. 33] особый практический интерес в области совершенствования теоретической основы деятельности органов местного самоуправления представляют научные постулаты, сформулированные более века назад отдельными представителями государственно-правовой мысли дореволюционной эпохи. Тем более принимая во внимание, что именно в рамках данного периода юристы дореволюционной России подвергли широкому исследованию понятие местного самоуправления, что позволяет рассматривать его в качестве приоритетного этапа русской юридической мысли в осмыслении доктринальных проблем местного самоуправления [11, с. 36].

Плеяду ведущих дореволюционных ученых и практиков, посвятивших свою деятельность изучению и осмыслению правовой природы, роли и места местного самоуправления в системе государственного и общественного устройства составляют такие корифеи государственно-правовой мысли как К.С. Аксаков, А.И. Васильчиков, А.Д. Градовский, М.Н. Катков, Н.М. Коркунов, А.В. Ковалевский, Н.И. Лазаревский, К.П. Победоносцев, Б.Н. Чичерин и другие [8, с. 26; 20, с. 36].

Особое место среди вышеназванных дореволюционных ученых занимает один из основоположников консервативной государственно-правовой доктрины русского самодержавия и самоуправления Лев Александрович Тихомиров (1852-1923) [13, с. 18]. Являясь убежденным приверженцем неограниченной самодержавной власти монарха, ученым рассматривались и идеи о местном самоуправлении как базовой составляющей русской государственности, нашедшие свое отражение в фундаментальном четырехтомном научном труде, посвященном русскому самодержавию под названием «Монархическая государственность» [19]. Ученый отмечает, что «особенное значение для верховной власти имеет так называемое самоуправление (точнее сказать – общественное управление), которое чрезвычайно расширяет возможность прямого действия в правительственных учреждениях и освобождает силы Верховной власти для прямого контроля и направления. Это одинаково относится к государствам всех образцов правления, при всех формах Верховной власти. Значение самоуправления, как необходимого дополнения демократических республик имеет даже свою серьезную литературу, но оно не менее велико и для монархии, как это мы рассмотрим в рассуждении о монархической политике [19, с. 35].

Примечательно, что в своих воззрениях ученым одним из первых выдвигалась мысль о неразрывной связи сильной самодержавной власти монарха и местного самоуправления, причем последнее не ограничивало власть монарха как таковую, а наоборот, способствовало ее укреплению, в связи с чем ученый отмечает, что «в организации управления задачу монарха составляет сохранение за общественным управлением всей области ведения, доступной силам самоуправления. Но это общественное управление не может быть рассматриваемо, как нечто находящееся вне государства. Напротив, это одна из областей государственного управления, точно так же подведомственная Верховной власти, как и учреждения бюрократические, «служилые», и во многих случаях поставляется в непосредственную связь с последними. Это сочетание сил общественных и бюрократических в общей системе управления уже само по себе упрочивает положение монарха как власти верховной» [19, с. 225]. При этом Л.А. Тихомиров, казалось бы, идя в разрез с основной идеей единого самодержавного начала, указывает на определенную законодательную самостоятельность органов самоуправления, говоря о том, что «органы же самоуправления, напротив, должны быть самостоятельны. Их постановления могут быть изменяемы или отменяемы, но производятся самостоятельно, без прямых указаний правительственных органов» [19, с. 453].

Рассматривая особенности дореволюционного осмысления местного самоуправления представителями консервативной государственно-правовой школы, следует отметить необоснованно забытого современной юридической наукой выдающего юриста, государствоведа, философа, профессора Императорского Новороссийского университета Василия Даниловича Каткова [7, с. 20]. Творческий и жизненный путь профессора Каткова в настоящее время не получил комплексного исследования, за исключением отдельных научных работ [3; 4], затрагивающих соответствующую область его научных интересов.

Примечательно, что В.Д. Катков хоть и выступал ярким последователем учений Л.А. Тихомирова, однако в своих научных и публицистических трудах идея местного самоуправления ученым практически не затрагивалась и не освещалась, поскольку единственным условием сохранения самобытной русской государственности он считал верховную государственную власть, подкрепленную неограниченной самодержавной властью монарха с опорой на исконно русские традиции и монархическое правосознание народа.

В представлениях ученого верховная государственная власть рассматривалась в качестве неперемennого элемента всякого государства, а монархическое начало – действительным творческим началом государства. Тем самым для профессора Каткова идея самодержавия составляла не только концептуальную основу его понимания государственно-правовой действительности, но и выступала в качестве фундаментального элемента системы единой русской государственной власти. При этом ученый видел в самодержавии основу русской государственности, которую, как отмечает сам Катков, «составляет Верховная Самодержавная власть Всероссийских Императоров» [12, с. 9]. «Самодержавие, – отмечает профессор Катков, – есть полнота Верховной Власти – понятие очевидное, относительное, логически применимое и исторически применявшееся и

при представительных законодательных учреждениях, пока первенствующим носителем Верховной Власти остается Царь, король или Император» [12, с. 41].

В своих воззрениях В.Д. Катков фактически отождествлял государственную власть и неограниченную самодержавную власть монарха, подкрепленную самобытными традициями отечества и религиозно-нравственными ценностями русского народа, отмечая при этом, что «только Монархическая Самодержавная Власть и есть власть в полном смысле слова. Только она в действительности никому не повинуется в политическом смысле. Только она может иметь надлежащую силу, чтобы делать добро народу в этом мире, который «во зле лежит» [12, с. 60]. «Только самодержавная власть не имеет нужды преклоняться перед неверием тех сильных, богатых и ученых людей, услугами которых ей приходится пользоваться в управлении. Только через самодержавную власть получает себе крепкую охрану то, что всего выше и дороже для народа: вера предков, святые предания...» [12, с. 54].

Представляется очевидным, что профессор Катков в самодержавной власти монарха видел основу верховного государственного управления, сознательно отодвигая на задний план все, что в той или иной степени связано с местным самоуправлением, полагая, что сама по себе власть монарха является достаточно сильной и способной обеспечить эффективное управление государством, в том числе при решении вопросов на местах. Тем самым ученый не рассматривает местное самоуправление в качестве надлежащего элемента системы государственного управления, но при этом и не приводит доводов, свидетельствующих о неэффективности общественного управления как такового, а также не указывает на отсутствие полной необходимости в его использовании, в том числе в неразрывной связи с монархическим началом. Возможно, изучение фундаментальных основ местного самоуправления являлось для ученого перспективной научной целью в будущем, к исследованию которой он планировал еще вернуться, однако трагически прерванная судьба ученого не позволила ему раскрыться в полной мере и реализовать намеченные планы.

Рассматривая в своих публицистических и научных трудах верховную самодержавную власть всероссийских императоров в качестве основы русской государственности, В.Д. Катков уделял особое внимание реализации прав и свобод человека. Они по его убеждению составляют единую систему правового статуса личности, без существования которого, по сути, невозможна надлежащая реализация самодержавной власти монарха, образующая, по мнению ученого сильную государственную власть. Поскольку «только в России сильная власть, - как отмечает ученый, - способна даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности и различных свобод» [12, с. 35]. Сильная верховная власть выступает в качестве определенного средства защиты обеспечивающего непосредственную реализацию прав и свобод. По мнению В. Д. Каткова «без власти страна становится добычей внутренних и внешних врагов, которые не будут церемониться со свободой и правами того народа, который своей кровью и своими трудами и достояниями создал национальное государство» [12, с. 107].

Помимо сильной верховной власти, обеспечивающей реализацию и защиту прав и свобод человека, в качестве неперемennого элемента всякого государства ученый рассматривал русский народ, реализующий свои права и свободы. При этом, как отмечает В.Д. Катков, «народом, образующим и поддерживающим государство нужно считать не все население страны, а только ту его часть, которая сознает свою нравственную обязанность повиноваться власти и блюсти ее престиж. Прочие элементы населения, такой обязанности не сознающие, составляют зародыш разложения государства, а не основу ее силы» [12, с. 13]. Указывая на непосредственную связь верховной государственной власти и интересов народа в контексте закрепления и реализации прав и свобод, ученый отмечает, что «власть и свобода вместе с «народными правами» – это не две враждебные силы, а две силы, которые не могут существовать одна без другой. Нельзя говорить о свободе народа, если у него нет свободной государственной власти, как нельзя говорить о народных правах, если нет государственной власти, которая могла бы защищать их. Равным образом не может существовать государственная власть, если бы она стала игнорировать свободу народа и его права: такой власти перестали бы повиноваться, и она исчезла бы «как тень и как молва быстротечная» [12, с. 105].

В некоторой степени позиция профессора Каткова представляется немного противоречивой: с одной стороны, ученый ставит русский народ, его права и свободы, а также возможность их надлежащей реализации в основание своей научной философии, с другой стороны, не закрепляет право народа на участие в управлении делами государства посредством осуществления местного самоуправления. Все это убеждает нас в том, что русский народ и предоставленные ему права и свободы в самом общем смысле для В.Д. Каткова – это исключительно элементы организации верховной государственной власти, опора и неотъемлемая составляющая самодержавной власти монарха, обладающего всей полнотой власти.

В целом на современном этапе становления общества и государства вопросы организации и осуществления местного самоуправления в условиях укрепления демократических начал и совершенствования государственного управления приобретают все большую актуальность. Краеугольным инструментом повышения эффективности деятельности местного самоуправления и адаптации данной формы участия населения в управлении делами государства к современным реалиям должны стать научно-правовые постулаты, получившие широкое освещение в воззрениях отдельных представителей дореволюционной государственно-правовой мысли. Данная потребность претворения в жизнь отечественного исторического опыта изучения местного самоуправления обусловлена современной законодательной практикой и существующими геополитическими преобразованиями.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бабичев И.В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 51–57.
2. Божко Е.А., Буняева К.В. Роль органов местного самоуправления в профилактике и предупреждении преступлений // Проблемы правоохранительной деятельности. 2014. № 2. С. 63–67.
3. Божко Е.А. Юридикологическая гносеология В.Д. Каткова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 12-1 (62). С. 31–35.
4. Божко Е.А., Буняева К.В. Передача векселя по надписи в понимании В.Д. Каткова // Проблемы правоохранительной деятельности и образования. Сборник научных трудов докторантов, адъюнктов, аспирантов. Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина. Белгород, 2015. С. 67–72.
5. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 62–74.
6. Выдрин И.В. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 75–80.
7. Ганин В.В. Преподаватели и студенты юридического факультета Новороссийского университета (XIX – начало XX в.) // Юридическое образование и наука. 2007. № 4. С. 20–23.
8. Дементьев А.Н. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 25–29.
9. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998.
10. Ефимов Г.А. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: правовые формы и проблемы регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 10. С. 37–41.
11. Иванчиков Ю.В. Понятие местного самоуправления в конце XIX века // История государства и права. 2014. № 16. С. 33–38.
12. Катков В.Д. Христианство и государственность. – Москва: ФИВ, 2013. – 296 с.
13. Костин Ю. В. Идеи естественного права в истории государственно-правовой мысли дореволюционной России конца XIX – начала XX века // История государства и права. 2007. № 7. С. 17–21.
14. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020) // СПС «КонсультантПлюс».
15. Окутина Н.Н. К вопросу о подготовке и реализации городской реформы общественного самоуправления 1870 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 33–36.

16. Пашин В.П. Местное самоуправление: от мифов к реальности, от теории к практике // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 2. С. 18–22.

17. Приходько Т.В., Федорова О.В. Местное самоуправление в контексте поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 1. С. 16–19.

18. Семьянова Л.В. Взаимодействие органов прокуратуры с органами местного самоуправления в сфере правотворчества // Законность. 2021. № 4. С. 16–20.

19. Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. – Москва: Облиздат: Алир, 1998. – 671 с.

20. Трофимова И.Н. Развитие общественно-политических представлений о государстве и местном самоуправлении в дореволюционной России // История государства и права. 2010. № 22. С. 34–37.

21. Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex russica. 2014. № 4. С. 396–412.

22. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Российская газета. 1998. 15 апреля.

23. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29 декабря 2020 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. 6 октября.

24. Холодов В.А. История становления местного самоуправления в России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4. С. 30–34.

25. Чапайкина И.Г. Местное самоуправление в России: реформы и традиции // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2017. № 3. С. 7–10.

26. Чихладзе Л.Т. Исторические особенности становления местного самоуправления в России // Административное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 4–14.

КОРРУПЦИЯ КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вородюхин С.Е.,

кандидат исторических наук

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье анализируется коррупция как угроза национальной безопасности Российской Федерации. В последние годы коррупция стала целым явлением, которое потрясло все общество. Понятие коррупции не имеет национальной окраски и государственно-территориальной привязки, но в каждой стране существуют определенные особенности. Участие институтов гражданского общества в осуществлении антикоррупционной деятельности повышает ее эффективность. Автор также раскрывает причины появления коррупции, которые способствуют увеличению масштабов этого негативного социально-экономического явления.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, коррупционные преступления, национальная безопасность, сотрудники органов внутренних дел.

CORRUPTION AS A THREAT TO THE NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Vorodyukhin S.E.,

Candidate of Historical Sciences

(Putilin Belgorod Law Institute of the MIA of Russia)

Abstract: the article analyzes corruption as a threat to the national security of the Russian Federation. In recent years, corruption has become a whole phenomenon that has shocked the entire society. The concept of corruption has no national connotation or state-territorial connection, but in each country there are certain peculiarities. The participation of civil society institutions in the implementation of anti-corruption activities increases its effectiveness. The author also reveals the reasons for the appearance of corruption, which contribute to an increase in the scale of this negative socio-economic phenomenon.

Keywords: corruption, anti-corruption, corruption crimes, national security, employees of internal affairs bodies.

Понятие коррупции не имеет национальной окраски и государственно-территориальной привязки, но в каждой стране существуют определенные особенности. В России коррупция базируется на мощных и политических и экономических, и информационных ресурсах, что обеспечивает ей благоприятные условия. Коррупционным сделкам в настоящее время пытаются придать легальный вид, то есть скрыть их путем создания официальных сетевых систем оказания услуг и их оплаты.

Масштабы, особенность и изменчивость коррупции – следствие общественно-политических, финансовых, общественных и других трудностей становления государства. Коррупция всегда возрастает, когда государство располагается в переходном этапе либо в первоначальном периоде модернизации.

Проблема противодействия коррупции в Российской Федерации на современном этапе приобретает особую значимость. Участие институтов гражданского общества в осуществлении антикоррупционной деятельности повышает ее эффективность [5; 6; 7; 8; 9; 10; 15; 16]. Именно высокий уровень взаимодействия институтов гражданского общества и сотрудников ОВД может способствовать колоссальному снижению уровня коррупции в нашей стране.

К.А. Корчагина относит коррупцию к серьезным дестабилизирующим факторам общества [8, с. 107]. Поэтому сейчас как никогда необходимо направить общественное сознание в сторону абсолютного порицания коррупции как внутренней угрозы, которую нельзя игнорировать.

Коррупция стала реальной угрозой национальной безопасности, так как сложность организации системы коррупционных отношений представляется в коррупционном «разделении труда», где отдельные должностные лица и криминальные субъекты выполняют присущие только им роли, вследствие их положения в государственных структурах, коммерческих предприятиях либо иерархии криминального мира:

- категория лиц, занимающих должность в государственных структурах правоохранительного характера, в том числе сотрудники ОВД, использующие полномочия для протекции лиц, замешанных в коррупции;

- должностные лица, судебных и разрешительных органов, которые лоббируют интересы коррупционных структур.

- финансовые и коммерческие управленцы, подчиненные им лица, использующие возникающие из коррупции возможности для увеличения показателей прибыли.

Отлаженная схема выглядит как устойчивая сеть регулярных коррупционных действий, совершаемых, как правило, одними и теми же лицами. Любой коррупционной схеме необходимо время, чтобы тщательно отладить механизм взаимодействия как по вертикальной иерархии одного органа власти, так и в горизонтальной плоскости между начальствующими субъектами равного положения.

В целях недопущения подобной ситуации в ОВД предусмотрена система ротации руководителей структурных подразделений в субъектах Российской Федерации, предусматриваемая нормативными актами о противодействии коррупции. Данная мера оправдывает сменяемость должностных лиц, когда заин-

тересованные в корыстных связях лица не могут установить коррупционную связь на постоянной основе с руководством региональных правоохранительных органов [12, с. 199], однако данная практика неприменима к должностным лицам коммерческих предприятий, организаций, учреждений, что приводит к закреплению «теплых мест» у коррупционеров.

В своих исследованиях К.Г. Сорокин подчеркивает, что «в сфере противодействия коррупции общей приоритетной задачей государства является устранение условий и причин, порождающих коррупцию. Противодействие данному явлению должно начинаться с профилактики коррупционных тенденций и основываться на предупреждении возможных коррупционных проявлений в государственном аппарате и обществе» [15, с. 21].

С этим мнением сложно не согласиться, и безусловно нужно считать, что предупреждение коррупционных проявлений является наиболее эффективным методом противодействия коррупции.

Следует также отметить, что на первоначальном этапе необходимо формировать у граждан неприятие и нетерпимость к коррупции.

Противодействие коррупции – достаточно длительный и сложный процесс. Антикоррупционная политика государства формируется на основании представлений о ее основных причинах и факторах, способствующих ее развитию в той или иной сфере. Проанализировав причины и факторы, следует определить основные направления противодействия коррупции, которые будут наиболее эффективны в современных реалиях.

В настоящее время в России сформирована нормативная и организационная основы противодействия коррупции, которые отвечают международным стандартам. В них заложен серьезный профилактический антикоррупционный потенциал, уже отчасти проявивший себя. Но несмотря на принятые меры уровень коррупции остается на высоком уровне. Согласно ст. 2 Федерального закона «О противодействии коррупции»: «Правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты» [1].

Закон, таким образом, даёт не только общий перечень нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере противодействия коррупции, но и выстраивает их иерархию.

В свою очередь государство осознаёт необходимость большого привлечения граждан к решению важных задач по противодействию коррупции. Среди базовых направлений осуществления национальной антикоррупционной политики большое значение имеет привлечение институтов гражданского общества к осуществлению антикоррупционной деятельности. При этом институты

гражданского общества, организации и физические лица являются субъектами реализации Национальной стратегии противодействия коррупции наряду с органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В концепции национальной безопасности отмечается, что «угроза криминализации общественных отношений, складывающихся в процессе реформирования социально-политического устройства и экономической деятельности, приобретают особую остроту» [4].

В настоящее время в Российской Федерации действует Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, который был образован на основании Указа Президента Российской Федерации от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции». К задачам Совета относят:

- подготовку предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

- координацию деятельности органов государственной власти по реализации политики в области противодействия коррупции.

В ст. 6 ФЗ от 25.12.2008 № 273 «О противодействии коррупции» сказано, что профилактика коррупции в Российской Федерации осуществляется путем применения следующих основных мер:

- формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов;
- предъявления в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей;

- развития институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что противодействие коррупции наиболее эффективно при комплексном подходе. Оно должно сочетать в себе различные меры экономического, социального, политического, правового и нравственного характера. На практике совокупность данных мер должна выражаться в следующей концепции. Гражданам и должностным лицам в первую очередь должно быть экономически невыгодным получение или дача взятки, значительное давление должна оказывать на преступника санкция за совершение преступлений коррупционной направленности. Также необходим общественный контроль за деятельностью государственных и муниципальных служащих.

В настоящее время руководством МВД России предусмотрены системные меры профилактики по противодействию коррупции, охватывающие все этапы службы сотрудника – от поступления в полицию до увольнения в отставку. В должностные обязанности всех руководителей включены требования по проведению с каждым сотрудником индивидуально-воспитательной работы.

К специальным мерам на этапе обучения будущих сотрудников полиции относят разработку учебных программ, которые направлены на формирование у них антикоррупционного мышления и поведения. В процессе подготовки сотрудников полиции реализуются следующие задачи:

- у обучающихся формируется способность анализировать причины коррупции и разрабатывать инновационные методы противодействия преступлениям коррупционной направленности, в том числе совершаемые в системе МВД;
- формируется негативное отношение к коррупции в целом и недопущение использования коррупционных средств для достижения своих целей;
- сотрудники полиции должны иметь представление о закономерностях проявления коррупции;
- формируется умение интерпретировать результаты научных исследований о состоянии коррупции;
- формируется умение планировать антикоррупционные мероприятия в рамках повседневной деятельности полиции [7].

Таким образом, необходимо заметить, что Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации в комплексе ключевых вопросов обеспечения национальной безопасности в современных условиях особо выделяют проблему борьбы с коррупцией в связке с общими проблемами экономической безопасности государства. Степень обсуждения, постановка соответствующих вопросов и представленные оценки показывают серьезность ситуации и критическое состояние дел в сфере коррупционных проявлений, которые рассматриваются как угроза национальной безопасности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) / Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. № 266.
3. Указ Президента Российской Федерации от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // Российская газета. 2008. № 108.
4. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.
5. Вородюхин С.Е., Кононенко О.С. Коррупция в России: исторический анамнез (история болезни) // История государства и права. 2019. № 1. С. 24–28.
6. Вородюхин С.Е., Лысенко В.А. Историко-правовые аспекты возникновения и развития института выборов в дореволюционной России // *Nomothetika: Философия. Социология. Право*. 2020. Т. 45. № 2. С. 359–365.

7. Ищук Я.Г., Руденко А.С., Чистотина О.Н. Противодействие коррупции в органах внутренних: учебное пособие. – Рязань: ИП Коняхин А.В. (BookJet), 2017. – 84 с.
8. Корчагина К.А. Коррупция в органах внутренних дел – один из факторов дестабилизации российского общества // Юрист-Правоведь. 2017. № 3 (28). С. 107–112.
9. Котарев С.Н., Котарева О.В., Александров А.Н. Использование беспилотных летательных аппаратов для обеспечения безопасности на объектах транспорта // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2017. № 4 (83). С. 199–204.
10. Лысенко В.А., Рязанова Н.А., Вородюхин С.Е. Основные вехи становления белгородской милиции // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2018. Т. 8. № 3 (28). С. 250–256.
11. Меняйло Д.В., Семенюк А.Ф. Право граждан на получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления как фактор противодействия коррупции в России: Обеспечение прав и законных интересов граждан в деятельности органов дознания и предварительного следствия: сборник статей. – Москва, 2018. С. 185-189.
12. Павлова Е.А. Современное состояние, структура и динамика коррупции в органах государственной власти Российской Федерации / Стратегическое управление: теория, практика и проблемы: материалы XIV региональной научно-практической конференции 16 декабря 2016 года: сборник научных работ. – Владимир: Владимирский филиал РАН ХиГС, 2017. Т. 3. С. 198–203.
13. Противодействие коррупции: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / под общ.ред. Е.В. Охотского. – 3-е изд. – Москва: Юрайт, 2018. – 427 с.
14. Римский А.В. Молодежный экстремизм: сфера социально-правового контроля // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2019. Т. 44. № 3. С. 427–433.
15. Сорокин К.Г. Актуальные вопросы взаимосвязи политики в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения (ПОД/ФТ/ФРОМУ) с антикоррупционной политикой на пространстве Таможенного союза ЕврАзЭС // Таможенное дело. 2018. № 4. С. 19–33.
16. Формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел: учебное пособие / И.Ф. Амельчаков, В.А. Лысенко, С.Е. Вородюхин [и др.]. – Белгород: Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2020. – 116 с.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕЛИГИОЗНОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ

Долин В.А.,

кандидат философских наук

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина);

Озеров К.И.

(Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя)

Аннотация: статья посвящена обзору правовых основ противодействия органов внутренних дел религиозному экстремизму. В статье рассмотрены нормы закона «О противодействии экстремистской деятельности», конституционные, административные и уголовные нормы противодействия религиозному экстремизму.

Ключевые слова: органы внутренних дел, религиозный экстремизм, правовые основы, противодействие.

LEGAL FOUNDATION FOR COUNTERING RELIGIOUS EXTREMISM BY THE INTERNAL AFFAIRS BODIES

Dolin V.A.,

Candidate of Philosophical Sciences

(Putilin Belgorod Law Institute of the MIA of Russia);

Ozerov K.I.

(Kikot Moscow University of the MIA of Russia)

Abstract: the article is devoted to the review of the legal bases of counteraction of internal affairs bodies to religious extremism. The article deals with the provisions of the law «On countering extremist activities», constitutional, administrative and criminal norms of countering religious extremism.

Keywords: the bodies of internal affairs, religious extremism, legal foundation, counteraction.

Анализ статистики свидетельствует о стабильном росте количества преступлений экстремистской направленности. Несмотря на усилия субъектов противодействия религиозному экстремизму, к числу которых относятся и органы внутренних дел, с 2009 по 2017 год количество преступлений данной категории возросло в 2,78 раза при практически непрерывном росте по годам. За период с января по октябрь 2020 года в стране совершено 708 преступлений экстремистской направленности, что на 40% выше аналогичного периода 2019 года [1].

И хотя приводимые статистические данные не учитывают виды преступлений экстремистской направленности, будет обоснованным предполагать также рост количества религиозно мотивированных и религиозно камуфлированных преступлений экстремистской направленности. В этой связи возникает необходимость анализа правовых основ противодействия органов внутренних дел религиозному экстремизму.

Объект данной статьи – религиозный экстремизм, ее предмет – обзор правовых основ противодействия органов внутренних дел религиозному экстремизму. В качестве методологической основы обзора выступает отраслевой подход к структуре права [см., напр.: 1], который дополняет рассмотрение нормативных правовых предписаний базового федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» [2]. Нормы о противодействии религиозному экстремизму содержатся в административном [3], уголовном [4], конституционном [5; 6], уголовно-процессуальном [7] и гражданском [8; 9] праве, в законодательстве о местном самоуправлении [10], а также представлены в международном праве. Ограниченные рамки статьи не позволяют осуществить полный обзор, поэтому в данной статье будет осуществлен обзор норм федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», а также конституционных, административных и уголовных норм противодействия религиозному экстремизму. Данный выбор обусловлен тем, что в перечневой дефиниции понятия «экстремизм» *Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»* (п. 1 ст. 1) представлены нормы именно этих отраслей права. В качестве основных понятий данного закона также выделяются понятия «экстремистская организация» (п. 2 ст. 1), «экстремистские материалы» (п. 3 ст. 1), «символика экстремистской организации» (п. 4 ст. 1).

Перечень субъектов противодействия религиозному экстремизму является типовым (ст. 4): Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, а также – в рамках компетенции – федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Решением Президента Российской Федерации на их основе возможно формирование координационных органов, имеющих право издавать собственные акты или совместные акты с органами, к которым принадлежат образующие их лица (абз. 9 ст. 4).

Субъектами ответственности по закону являются: общественные и религиозные объединения (ст. 6, 7, 10); иные организации (ст. 6, 7); должностные лица, государственные муниципальные служащие (ст. 14); граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства (ст. 15), а также средства массовой информации (ст. 8, 11). Признание организации или объединения экстремистскими на международном или федеральном уровнях означает запрет ее деятельности в стране в целом или в регионах (абз. 1 ст. 17).

В качестве основных направлений противодействия экстремистской деятельности законодатель признает профилактику, выявление, предупреждение и пресечение (ст. 3). К профилактике относятся также воспитательные и пропагандистские меры (ст. 5). Законодатель признает «приоритет мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности» (абз. 6 ст. 2) и выделяет

ряд мер реагирования, направленных на недопущение экстремистской деятельности (ст. 6, 7, 8, 10).

Ст. 3.1. анализируемого Федерального закона предусматривает запрет признания в качестве экстремистских материалов цитат и содержания в целом Библии, Корана, Танаха и Ганджура как священных текстов религий Российской Федерации, внесших наибольший вклад в ее духовно-культурное своеобразие (православного христианства, суннитского ислама, ортодоксального иудаизма и тибето-монгольского буддизма соответственно).

Общие рамки *конституционно-правового статуса* личности и религиозных организаций в Российской Федерации определяются конституционными положениями о светском характере государства (ст. 14 Конституции), а также о свободе совести и свободе вероисповедания (ст. 28 Конституции). В контексте противодействия религиозному экстремизму более значимы положения о равенстве людей вне зависимости от их религиозной принадлежности (ч. 2 ст. 19 Конституции), а также положения ч. 2 ст. 29 Конституции, не допускающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду и запрещающие пропаганду превосходства по этим признакам, а также по языковому признаку. Конституционно-правовые положения о статусе личности и религиозных организаций в Российской Федерации получают развитие в положениях закона № 125-ФЗ от 1997 года «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Административно-правовые нормы, регламентирующие противодействие религиозному экстремизму, содержатся в ст. 20.3 КоАП РФ (пропаганда и публичное демонстрирование атрибутики или символики нацизма, экстремистских и запрещенных организаций), ст. 20.3.1 КоАП РФ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства» и ст. 5.26 КоАП РФ «Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях». К последней группе нарушений законодатель относит:

- воспрепятствование осуществлению свободы совести (ч. 1 ст. 5.26 КоАП РФ);
- умышленное публичное осквернение религиозной или богослужебной литературы, предметов и символов (ч. 2 ст. 5.26 КоАП РФ);
- осуществление деятельности религиозной организации (включая выпуск и распространение различных материалов) без указания полного названия (ч. 3 ст. 5.26 КоАП РФ);
- осуществление миссионерской деятельности с нарушением законодательства (ч. 4 ст. 5.26 КоАП РФ);
- то же, но совершенное иностранным лицом (лицом без гражданства) (ч. 5 ст. 5.26 КоАП РФ).

Кроме того, ряд административно-правовых правонарушений может быть совершен по экстремистским мотивам: например, нарушение порядка официального использования государственных символов Российской Федерации (ст. 17.10 КоАП РФ), мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ), нарушения организации или проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 20.2 КоАП РФ).

Основные уголовно-правовые нормы противодействия религиозному экстремизму защищают конституционные права человека (ст. 136 УК РФ «Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина», ст. 148 УК РФ «Нарушение права на свободу совести и вероисповеданий») и основы конституционного строя и безопасности государства (ст. 280 УК РФ «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности», ст. 282 УК РФ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства», ст. 282.1 УК РФ «Организация экстремистского сообщества», ст. 282.2 УК РФ «Организация деятельности экстремистской организации» и ст. 282.3 УК РФ «Финансирование экстремистской деятельности»). Кроме того, возможно совершение общеуголовных преступлений по религиозно-экстремистским мотивам: убийство (ст. 105 УК РФ), причинение тяжкого (ст. 111 УК РФ), средней тяжести (ст. 112 УК РФ) и легкого (ст. 115 УК РФ) вреда здоровью, побои (ст. 116 УК РФ), истязание (ст. 117 УК РФ) и угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ст. 119 УК РФ).

На основании проведенного анализа возможно сделать вывод, что правовые основы противодействия органов внутренних дел религиозному экстремизму включают в себя нормативные документы нескольких отраслей права. Это создает полноценную правовую основу для противодействия религиозному экстремизму органами внутренних дел.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – URL: http://crimestat.ru/offenses_map (дата обращения: 07.12.2020).
2. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»; Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».
6. Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».
9. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «КонсультантПлюс».

10. Федеральный закон от 06.09.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

11. Петров Д.Е. Отраслевое строение права и его структура: аспекты соотношения // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2015. № 2 (82). С. 23–29.

УДК 34

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

Ерыгин А.А.,

кандидат политических наук, доцент

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье рассматриваются изменения в правовом статусе российского парламента, произошедшие в результате конституционной реформы 2020 года. Анализируются новейшие поправки к Конституции России в части формирования Правительства Российской Федерации, закрепления контрольной функции Государственной Думы и Совета Федерации, формулируется вывод о формальном расширении конституционных полномочий палат Федерального Собрания.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; конституционная реформа; Президент Российской Федерации; Правительство Российской Федерации; Федеральное Собрание Российской Федерации; Государственная Дума; Совет Федерации; парламентский контроль.

THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL REFORM

Erygin A.A.,

Candidate of Political Sciences, Associate Professor

(Putilin Belgorod Law Institute of the MIA of Russia)

Abstract: the article examines the changes in the legal status of the Russian parliament that occurred as a result of the constitutional reform of 2020. The article analyzes the latest amendments to the Constitution of Russia regarding the formation of the Government of the Russian Federation, the consolidation of the control function of the State Duma and the Federation Council, and the conclusion about the formal expansion of the constitutional powers of the chambers of the Federal Assembly.

Keywords: the Constitution of the Russian Federation; constitutional reform; the President of the Russian Federation; the Government of the Russian Federation; the Federal Assembly of the Russian Federation; the State Duma; the Federation Council; parliamentary control.

Конституция Российской Федерации в 2020 году претерпела наиболее значительные изменения в своей истории. Конституционный процесс и его результаты получили различные оценки в научных публикациях: реновация – т.е. «качественное содержательное и технико-юридическое улучшение ее текста без существенного нарушения структуры акта» [12], модернизация [4], реформа [5; 6]. По нашему мнению, с учётом масштабности внесённых в Конституцию Российской Федерации изменений речь должна идти о конституционной реформе. Одним из самых существенных результатов принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ [1] стало «перераспределение и расширение властных полномочий федеральных органов государственной власти» [5, с. 6], часть из которых напрямую связаны с организацией и функционированием органов федеральной законодательной власти в лице Государственной Думы и Совета Федерации. Вместе с тем фактически сохранилась конституционная модель публичной власти с «триединством различных ветвей при сохранении консолидирующего и объединяющего центра в лице главы Российского государства» [14, с. 37].

Очевидным является расширение полномочий Государственной Думы, которая вместо прежнего согласования кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации утверждает кандидатуру главы российского Правительства, его заместителей и ряда федеральных министров, за исключением руководителей органов исполнительной власти «силового блока», после чего на должность их обязан назначить глава государства (п. «а», «а.1» ст. 103). Такая процедура формирования Правительства, по мнению Президента России, должна «повысить значение и роль российского парламента, самостоятельность и ответственность главы Правительства РФ, сделать более содержательным взаимодействие ветвей власти» [3].

Вместе с тем представляется определённым преувеличением суждение о том, что «формирование состава Правительства осуществляет Государственная Дума, которая принимает на себя ответственность за эффективность дальнейшей работы этих должностных лиц» [4, с. 24], потому что, как и раньше, кандидатуры на указанные должности подбирает и предлагает Президент России, который принимает решения и об освобождении их от должности уже без всяких согласований или консультаций с нижней палатой парламента. В случае трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров Президент России вправе назначить указанных должностных лиц из числа кандидатур, представленных главой Правительства. Если же после трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатур более одной трети должностей членов Правительства Российской Федерации (за исключением руководителей

«силового блока») останутся вакантными, глава государства вправе (а не обязан, как ранее) распустить Государственную Думу и назначить новые выборы. Несмотря на то, что реальные угрозы роспуска нижней палаты российского парламента возникали нечасто, рассматриваемая конституционная новелла представляется более компромиссной с позиций разделения властей, поскольку «способствует сохранению думского представительства» [9, с. 40].

Принципиально новая процедура предусмотрена для назначения руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет глава государства (ведущих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности). Согласно п. «д» 1 ст. 83 Конституции Российской Федерации указанные должностные лица назначаются Президентом России самостоятельно, но после обязательных консультаций с Советом Федерации, содержание и процедура которых пока не ясна, т.к. они ещё не были применены на практике.

Важной конституционной новеллой является закрепление в ст. 103.1 контрольной функции российского парламента, осуществляемой посредством направления парламентских запросов «руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц» [1]. Такое право, по обоснованному мнению А.А. Клишаса и Т.Я. Хабриевой, создаёт «дополнительные конституционные гарантии реализации парламентского контроля, устанавливает должный баланс в системе сдержек и противовесов ветвей власти, повышает эффективность системы государственного управления» [13]. При этом следует иметь в виду, что ещё в 2013 году был принят Федеральный закон «О парламентском контроле», определивший 18 форм парламентского контроля, часть из которых теперь поднята на конституционный уровень. В частности, к ведению Совета Федерации отнесено заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации (п. «м» ч. 1 ст. 102), а к ведению Государственной Думы – заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка России (п. «г-1» ч. 1 ст. 103), устанавливается также полномочие на лишение неприкосновенности экс-Президента России (ст. 93). В этой связи заслуживает внимания предложение Р.М. Дзидзоева о закреплении контрольной функции парламента в определении Федерального Собрания в ст. 94 Конституции Российской Федерации: «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным, законодательным и контрольным органом Российской Федерации» [8, с. 163], что соответствовало бы современным тенденциям парламентаризма [10, с. 95–96].

Вместе с тем ряд исследователей не без оснований отмечают, что «вывод о расширении полномочий палат Федерального Собрания Российской Федерации представляется не соответствующим действительности» [11, с. 38], «номинальным, декоративным» [6, с. 136]. И дело не только в том, что если ранее Государственная Дума и Совет Федерации могли собираться совместно для за-

слушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств, то в новой редакции Конституции Российской Федерации совместные заседания предусмотрены лишь для заслушивания посланий главы российского государства (ч. 3 ст. 100). Два иных основания исключены, возможно, по причине их редкого применения. Кроме того, Президент России получил право оспорить конституционность принятых парламентом законов посредством обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующим запросом (предварительный конституционный контроль), а также в случае разногласий с палатами парламента, которые вправе преодолеть президентское «вето», имеет возможность фактически заблокировать федеральные и федеральные конституционные законы с помощью Конституционного Суда Российской Федерации.

Ослаблена роль Совета Федерации в формировании органов прокуратуры, так как Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители, а также прокуроры субъектов Российской Федерации, прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации, назначаются и освобождаются от должности не Советом Федерации, а главой государства после консультаций с Советом Федерации. Отмечается также, что если прежде в Совете Федерации законодательная и исполнительная власти были представлены равным числом его членов, то после наделения главы государства правом назначать до 30 сенаторов Российской Федерации, в том числе 7 пожизненных, «налицо преобладание сенаторов от исполнительной власти, которая находится под общим руководством Президента Российской Федерации» [11, с. 39]. Это усиливает зависимость Совета Федерации от главы государства и не способствует реализации механизма «сдержек и противовесов», хотя назначение Президентом Российской Федерации представителей в Совет Федерации согласуется с концепцией, «обосновывающей мнение о роли верхней палаты парламента как органа, состоящего из лиц, имеющих высокий профессиональный и безусловный политический опыт, которая получила широкое распространение и закрепление в конституциях некоторых государств» [7, с. 14].

Подводя итог исследованию, следует выразить надежду на то, что конституционные новеллы 2020 г. получат дальнейшее отражение в законодательстве с целью достижения большей сбалансированности полномочий федеральных органов законодательной и исполнительной власти.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования

отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. 2020. 16 марта. № 55.

3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 января. № 7.

4. Аничкин Е.С. Конституционная модернизация России 2020 года: точечные поправки или ревизия основного закона? // Вестник Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета. 2020. № 2 (46). С. 23-27.

5. Безруков А.В. Конституционная реформа: основные направления и пути совершенствования конфигурации публичной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 3–9.

6. Боброва Н.А. Конституционная реформа-2020 как полигон инноваций // Юридическая техника (ежегодник). 2021. № 15. С. 134–139.

7. Виноградова Е.В., Данилевская И.Л. Совет Федерации – от депутатов до сенаторов. К вопросу формирования верхней палаты парламента в конституционной модели современной России // Государство и право. 2020. № 9. С. 7–17.

8. Дзидзоев Р.М. Вопросы организации государственной власти в новой редакции Конституции Российской Федерации // Право и политика. 2020. № 9. С. 156–166.

9. Дзидзоев Р.М. Вопросы формирования Правительства Российской Федерации в свете конституционных поправок // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 11. С. 38–40.

10. Ерыгина В.И., Ерыгин А.А. Основы парламентаризма, избирательного права и избирательного процесса: учебное пособие. – Белгород: НИУ «БелГУ», 2019. – 322 с.

11. Киреева Е.Ю., Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А. Тенденции правовой регламентации взаимодействия Президента Российской Федерации с Правительством Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 37–40.

12. Трусов Н.А. Реновация Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 17–20.

13. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». – Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. – 240 с.

14. Черепанов В.А. О необходимости и целесообразности конституционных изменений // Российская юстиция. 2020. № 8. С. 35–38.

ПРАВА И СВОБОДЫ ГРАЖДАН И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ

Ерыгина В.И.,

кандидат исторических наук, доцент

(Белгородский государственный национальный исследовательский университет
(НИУ «БелГУ»))

Аннотация: объектом исследования в данной статье являются те права и свободы граждан, которые реализуются посредством участия в деятельности политических партий. Среди таких прав важнейшими являются право на участие в управлении делами государства, право на объединение, свобода слова и мысли, собраний и союзов. В статье выявлены проблемы фактической реализации права граждан на объединение, в том числе попытки государства ограничить данное право; продемонстрировано проявление неравноправия политических партий.

Ключевые слова: политические партии, государство, гражданское общество, право на объединение, свобода мысли и слова, политическая свобода, многопартийность, право на участие в управлении делами государства, права человека.

RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS AND POLITICAL PARTIES

Erygina V.I.,

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor

(Belgorod State National Research University (NIU «BelGU»))

Abstract: the object of research in this article is the rights and freedoms of citizens that are realized through participation in the activities of political parties. Among these rights, the most important are the right to participate in the management of State affairs, the right to association, freedom of speech and thought, assembly and association. The article reveals the problems of the actual realization of the right of citizens to unite, including the attempts of the state to restrict this right, and demonstrates the manifestations of the inequality of political parties.

Keywords: political parties, the state, civil society, the right to association, freedom of thought and speech, political freedom, multiparty system, the right to participate in the management of state affairs, human rights.

Политические партии являются следствием развития гражданских и политических прав человека по мере расширения сферы индивидуальной и коллективной свободы и, соответственно, ограничения произвола государства. Несмотря на различия в политической истории стран мира хронологически определить начальный этап появления политических партий можно лишь с помощью анализа политико-правовой мысли о развитии институтов прав человека, власти, государственных учреждений. Учения о политических партиях появляются одновременно с зарождением идеи естественных прав человека и буржуазных революций XVII-XVIII вв. Одним из первых мыслителей, который обозначил место и роль политических партий в государстве, был Т. Гоббс. Политические партии он относил к «упорядоченным частным, но противозаконным телам», подрывающим власть государства. Государство считает партии «крамолой и заговором», так как они защищают частные интересы подданных, тем самым вмешиваясь в дела государства, которое представляет собой единый организм, объединяющий всех подданных [5].

Еще один английский мыслитель Лорд Болингброк видел в партиях инструмент борьбы с коррупцией и всевластием короля ради торжества свободы. Поскольку политические партии образовывали парламент, они являлись частью государственного устройства Англии и других стран, в которых зарождался парламентаризм [3].

Вообще, как утверждает Б.А. Исаев, во все времена (Античности, Средневековья, Нового времени) политические партии воспринимались как «необходимое зло», которое приносит пользу лишь тем, что участвует в обсуждении законопроектов и критике правительственной политики. «Но всяческие попытки создания партий в гражданском обществе ведут к его разделению на враждующие части, а постоянная вражда ослабляет общество и государство, приводит к анархии или тирании» [8, с. 12].

Критика партий особенно усилилась после захвата власти во Франции партией якобинцев в ходе буржуазной революции конца XVIII в., прежде всего из-за развязанного ею террора. Положительную роль в деятельности политических партий увидели основатели Соединенных Штатов Америки: Т. Джефферсон и Дж. Мэдисон, которые разглядели в партиях инструменты борьбы за власть в ходе предвыборной кампании. Джефферсон прямо связывал наличие партий с естественной тягой человека к выражению своего мнения, а также объективную закономерность в развитии свободного и мыслящего общества в виде столкновения спорящих сторон. «Такое разделение на партии необходимо, чтобы одна сторона длительно наблюдала и сообщала народу о действиях другой. Но если в период временного преобладания одной партии другая будет обращаться к средствам раскола Союза, никакое федеральное правительство никогда не сможет существовать» [6, с. 77–78]. Поэтому Т. Джефферсон предупреждает будущие поколения политиков о том, что партийная борьба должна затухать после избирательной кампании в период выполнения предвыборной программы.

Совершенно по-новому представил политическую партию Б. Констан как объединение лиц, публично реализующих свободу убеждений и высказывающих взгляды, выражающие единую идеологию, тем самым положив начало либеральной концепции «партии-доктрины» [8].

Немецкий теоретик и политический деятель Ф. Шталь поделил партии на два вида: партии революции и партии законности в зависимости от их отношения к революции и политическому строю. По его мнению, первая «не признает сложившегося общественного и государственного порядка, правового режима, стремится к революционному переустройству, является источником бунтов и социальных потрясений». Вторая же партия служит опорой правительству и королю [8, с. 14].

Алексис де Токвиль утверждал, что великие революции происходят тогда, когда недовольство существующим порядком охватывает все слои населения, общественное устройство терпит крах, и появляются великие партии. Очень важную роль в зарождении и функционировании партий играют условия их генезиса, среди которых автор выделил право граждан на объединение, свободу слова, печати, собраний [10, с. 144].

Причинами формирования партий как альтернативы революции, по мнению Дж. Брайса, являются враждебные расколы в обществе континентальных стран Европы между богатыми и бедными, капиталистами и рабочими, сторонниками монархической и республиканской форм правления, между расами и этносами [2, с. 269]. Американский теоретик А. Лоуэлл выделил такие причины возникновения партий, как «политическое несогласие во взглядах на форму правления; вера избирателей в государственные учреждения; черты национального характера, включая нелюбовь ко всякого рода организациям, в том числе к политическим партиям; пропорциональная избирательная система; обычай депутатских запросов – интерпелляций, который дробит парламентские фракции» [8, с. 18].

Итак, постепенно негативное отношение к партиям в XVIII в. сменилось на позитивное в XIX в. ввиду признания их важной роли в формировании государственного механизма. Политические партии выдвигали претендентов на депутатские мандаты, участвовали в выборах путем агитации и пропаганды своих предвыборных программ. Партии, победившие в результате голосования, предлагали кандидатуры в правительство и на другие ключевые должности в государственном аппарате.

В России появлению политических партий способствовала первая российская революция 1905–1907 гг., в ходе которой был принят Манифест от 17 октября 1905 г., провозгласивший гражданские свободы слова, собраний и союзов. В условиях самодержавной России первые политические свободы дали значительный толчок самоорганизации российских подданных, которые разделялись по идеологическим взглядам на либеральные, консервативные, революционно-демократические и анархические. К 1917 г. по разным подсчетам количество партий насчитывалось от 150 до 200. Население быстро стало политизированным и идеологизированным, а выборы в Государственную думу придали дополнительный импульс активности масс, которые готовы были с оружием

(и даже булыжником) в руках реализовывать предоставленные законодательством права и свободы.

С образованием Государственной думы в 1906 году началась парламентская деятельность политических партий, которые сразу блокировались в депутатские фракции для обсуждения законодательных предложений, исходя из своих политических пристрастий. Именно благодаря деятельности парламентских политических партий были подняты и рассмотрены острые политические вопросы, в том числе о неприкосновенности личности, об отмене смертной казни и т.д.

Российские мыслители Б.Н. Чичерин, В.М. Хвостов показали в своих работах, что «условиями возникновения партий являются политические права граждан и, в первую очередь, политическая свобода» [11; 8, с. 24]. Развивая социологический подход, другой российский правовед Ю.С. Гамбаров выделил такую основную цель политических партий, как завоевание власти. Для достижения этой цели партии объединяются в коалицию для управления государством и контроля над этим управлением [4].

Итак, политическая мысль эволюционировала от идеи разрушительной силы политических партий, разделяющей общество на части, до их созидательной роли в деле государственного строительства. Партии также являлись альтернативой стихийной революции, организовывали общество, упорядочивали политические страсти и образовывали тот самый законный мостик, по которому наиболее активные граждане могли войти во власть. В этой связи мы солидарны со взглядами М.М. Ковалевского, разработавшего социологическую концепцию «замирения», согласно которой «задача партий, как и всех общественных организаций, состоит не в разжигании партийных противоречий, а, наоборот, в примирении сначала с близкими политическими силами, потом – с более далёкими по исповедуемым идеологиям, постоянно расширяя «поле замирения». Преобладание в нем умеренного большинства даст обществу необходимую политическую стабильность и возможность без радикальных потрясений провести давно назревшие реформы» [8, с. 26].

В современной литературе получила развитие комбинация социологического подхода с юснатуралистским и позитивистским, образуя методологический плюрализм во взглядах на политико-правовые институты, включая партии. Системный подход к анализу их роли в обществе и государстве позволяет всесторонне оценить их происхождение в условиях политической свободы, идеологического многообразия, раскрепощения личности.

Если же партию представить как объединение граждан, то соответственно гарантией их участия в деятельности партии будет являться норма статьи 29 Конституции Российской Федерации, обеспечивающая каждому свободу мысли и слова, но одновременно «запрещающая пропаганду или агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, социальное, расовое, национальное, религиозное или языковое превосходство» [5, ч. 1, 2 ст. 29].

Следующим важнейшим завоеванием граждан в области их публичных политических прав является право на объединение или создание союзов. Данное право закреплено в ст. 30 Конституции Российской Федерации и подразумевает возможность российских граждан создавать различные общественные объединения, включая политические партии, вступать в эти объединения добровольно без принуждения, воздерживаться от вступления в них и выходить из их состава [9, ст. 3]. Способом реализации данного права и защиты интересов граждан является образование политических партий наряду с другими общественными организациями, но именно партии получили законодательные и организационно-финансовые преференции в политической сфере, формировании органов государственной власти, участии в управлении делами государства, несмотря на формальное равенство всех общественных объединений согласно Конституции Российской Федерации. Индивидуальное право граждан на объединение в процессе его реализации превращается в коллективное право объединившихся в единый союз и трансформируется в право организации как нового субъекта политики, публичного юридического лица. Следовательно, гражданин, вступая в какое-либо объединение, теряет личную свободу и вынужден подчиняться воле союза или объединения, таким образом его право превращается по сути в обязанность. С научной точки зрения целесообразно раскрыть содержание данного индивидуального права через право общественного объединения на участие в публично-правовой сфере жизнедеятельности общества: в выборах, выдвижении кандидатур на различные должности, обсуждении и принятии законов, пропаганде и агитации, работе с избирателями, разработке и принятии программы и т.д.

Право на объединение и формально, и фактически ограничено публично-правовыми интересами государства, которое стремится сохранить свой суверенитет, целостность и стабильность. Поэтому в Российской Федерации граждане, преследующие цели насильственного изменения основ конституционного строя и нарушения целостности Российской Федерации, подрыва безопасности государства, создания вооруженных формирований, разжигания социальной, расовой, национальной и религиозной розни, не имеют возможности создавать общественные организации, поскольку и эти организации будут иметь аналогичные цели, что прямо запрещено ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации.

Помимо общих ограничений права на создание общественных объединений существуют частные ограничения, касающиеся отдельных их видов, в частности политических партий. По словам С.А. Авакьяна, Министерство юстиции России и Федеральная налоговая служба подозревают граждан, пытающихся создать общественные объединения, «в корысти, скрытой нежелательной деятельности», поэтому создают разные затруднения для их регистрации и деятельности [1, с. 12], особенно если это оппозиционные партии или движения. На практике можно увидеть явное неравноправие политических партий, которое выражается в следующем:

во-первых, чиновники, руководители различного уровня создали свою политическую партию для защиты интересов власти – «Единую Россию», которая в литературе называется «партией власти» или «правящей партией». След-

ствие особенностей ее происхождения в руках данной партии сосредоточены и административный ресурс, и значительные финансовые средства, позволяющие ей на протяжении длительного времени занимать все ключевые позиции в законодательной и исполнительной ветвях власти;

во-вторых, парламентские партии имеют преимущество по сравнению с непарламентскими партиями, заключающееся в освобождении первых от сбора подписей избирателей для регистрации списка кандидатов или отдельных кандидатов на выборах всех уровней [12, с. 211];

в-третьих, многие молодые политические партии создаются искусственно, «сверху», являются так называемыми «кремлевскими проектами», цель участия в выборах которых заключается в том, чтобы «оттянуть» на себя побольше голосов избирателей, тем самым ослабив позиции уже известных парламентских партий или партий, находящихся в оппозиции;

в-четвертых, поскольку идеологические различия между партиями стерты, выделиться и завоевать доверие избирателей они могут только выполнением своих обещаний, конкретными делами или оказанием реальной помощи населению. А поскольку реальная власть и ресурсы есть только у «Единой России», следовательно, с ней не могут на равных основаниях конкурировать другие партии, в данном противостоянии они явно выглядят аутсайдерами. Однако «Единая Россия» в виду особенностей своего состава приписывает себе заслуги органов государственной власти, органов местного самоуправления, тем самым создавая имидж «партии конкретных дел», хотя эти мероприятия были запланированы администрацией региона или Правительством Российской Федерации, одним словом государством. Минусом данной технологии воздействия на сознание масс является перенос на правящую партию всех недочетов, промахов в действиях и решениях ныне действующей власти. Поэтому некоторые кандидаты, чтобы набрать больше голосов избирателей, пытаются участвовать в выборах не как сторонники конкретной партии, а в качестве самовыдвиженцев (например, В.В. Путин участвовал в президентских выборах 2018 г. как самовыдвиженец);

в-пятых, отсутствие реальной конкуренции, оппозиции действующей власти в политической системе Российской Федерации привело к складыванию фактически формальной многопартийности с преобладающей одной партией или «необоротной, гегемонистской системе, в которой правящая партия по результатам выборов никому не уступает власть» [7, с. 466, 470].

Нереализованное право на объединение или ограничение этого права со стороны государства или каких-то других сил может вылиться в право другого качества в виде свободы собраний, манифестаций, участия в публичных мероприятиях, включая акции протеста против ущемления прав избирателей, которых лишили их права на представительство их интересов во власти. В 2020–2021 гг. стали известны случаи фактического ограничения граждан их коллективного права на участие в управлении делами государства, когда избранные ими главы субъектов федерации (Хабаровский край, Пензенская область), получившие на выборах огромную поддержку избирателей, лишались своих должностей и подлежали уголовному преследованию за ряд преступлений. Кто

виноват в данных случаях? Избиратели, которые ошиблись в своем выборе? Или это спецоперация силовых структур государства, которые заранее знали о преступном прошлом кандидатов в губернаторы и допускали их избрание?

В целом, следует отметить необходимость глубокого исследования такой малоизученной темы, как реализация права граждан на участие в управлении делами государства, соотношение степени свободы общества и границы произвола государства. Если государство будет в значительной степени ограничивать право граждан на объединение, общество будет чувствовать ущемление своих коллективных прав, и тогда оно вновь вернется в свое бесправное состояние. Круг замкнется. Все важнейшие завоевания свободы канут в лето, станут достоянием лишь истории. Кризис общественной и личной несвободы порождает восстания и революции. Поэтому выходом из кризиса между обществом и государством может быть лишь разумный баланс их публичных интересов при соблюдении приоритета прав человека.

Одним из примеров приемлемого баланса между частными, общественными и государственными интересами являются политические партии, которые являются продуктом реализации таких прав и свобод граждан, как свобода слова, мысли, союзов, собраний, права на объединение и участие в управлении делами государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Авакьян С.А. Проблемы обеспечения конституционных публично-политических прав и свобод граждан российской Федерации: новые реальности // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 2017. № 1. С. 3–34.
2. Брайс Дж. Американская республика: в 3 т. Т. 2. Правительство Штатов. Политические партии. – Москва: Типография А.И. Мамонтова и К°, 1898. – 515 с.
3. Болингброк. Письма об изучении и пользе истории. – Москва: Наука, 1978. – 359 с.
4. Гамбаров Ю.С. Политические партии в их прошлом и настоящем. – Санкт-Петербург: Типография «Т-ва Народная Польза», 1904. – 15 с.
5. Гоббс Т. Сочинения: в 2 т. – Москва: Мысль, 1991. Т. 2. – 731 с.
6. Джефферсон Т. О демократии. – Санкт-Петербург: Лениздат, 1992. – 336 с.
7. Исаев Б.А. Практическая партология: генезис партий и партийно-политических систем. – Санкт-Петербург: Петрополис, 2010. – 514 с.
8. Исаев Б.А. Теория партий и партийных систем: учебное пособие для студентов вузов. – Москва: Аспект Пресс, 2008. – 367 с.
9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

9. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

10. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке. – Москва, 1992. – 593 с. – URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Tokville_Democrasy_1.pdf.

11. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Курс государственной науки. Т. I-III. – Москва: Типография товарищества И.Н. Кушнерев и К°, 1894. – URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948892/>.

12. Ерыгина В.И., Ерыгин А.А. Основы парламентаризма, избирательного права и избирательного процесса: учебное пособие. – Белгород: НИУ «БелГУ», 2019. – 322 с.

УДК 343.815

БЫТ, ВНУТРЕННЕЕ УСТРОЙСТВО И МЕРЫ ВОСПИТАТЕЛЬНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ ПРИУТОВ ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В XIX ВЕКЕ

Иваняков Р.И.,

кандидат исторических наук
(Псковский филиал Академии ФСИН России);

Иванякова А.В.

(УМВД России по Псковской области)

Аннотация: статья посвящена истории создания исправительных приютов для малолетних преступников, нравственно запущенных и брошенных детей в дореволюционной России. Основное внимание уделено быту, внутреннему устройству и мерам воспитательного воздействия. Работа основана на исследованиях современных авторов и работах дореволюционных ученых, а также на опубликованных нормативных правовых документах, регламентировавших деятельность исправительных приютов для малолетних преступников, нравственно запущенных и брошенных детей.

Ключевые слова: исправительные приюты, малолетние преступники, история пенитенциарной науки.

LIFE, INTERNAL STRUCTURE AND MEASURES OF EDUCATIONAL IMPACT OF CORRECTIONAL SHELTERS FOR MINORS IN THE XIX CENTURY

Ivanyakov R.I.,

Candidate of Historical Sciences

(Pskov Branch of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia);

Ivanikova A.V.

(Ministry of Internal Affairs of Russia on the Pskov region)

Abstract: the article is devoted to the history of the creation of correctional shelters for young criminals, morally neglected and abandoned children in pre-revolutionary Russia. The main attention is paid to everyday life, internal structure and measures of educational influence. The work is based on the research of modern authors and the works of pre-revolutionary scientists, as well as on published normative legal documents regulating the activities of correctional shelters for young criminals, morally neglected and abandoned children.

Keywords: correctional shelters, juvenile delinquents, history of penitentiary science.

Несмотря на то, что государство пыталось регламентировать вопросы организации и функционирования исправительных приютов путем принятия специализированных правовых актов, решение многих вопросов, связанных с ними, было отдано самим заведениям. Так, в Положении о воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних 1909 года отмечалось, что в каждом заведении должен быть устав, который определял круг вопросов, отданных на регулирование по усмотрению учреждения.

К таким вопросам относились порядок назначения и увольнения служащих, меры дисциплинарного взыскания воспитанников и др. [1, с. 124–128]. В уставе учреждения определялись цели деятельности, средства их достижения, категории детей, для которых оно предназначалось, порядок их содержания, виды трудовой деятельности, объем учебной программы, система мер поощрения и взыскания, порядок управления заведением и т.п. Уставы приютов составлялись на основе уставов благотворительных обществ, которые учреждали исправительные заведения и в подчинении которых последние находились.

Следует отметить, что до 1866 года не было единых указаний по организации воспитательного процесса в воспитательно-исправительных приютах и колониях. Именно поэтому в разных заведениях учредители организовывали его по-разному.

В основном применялись три системы воспитания: семейная, казарменная и смешанная.

Семейная система воспитания применялась в Санкт-Петербургской, Киевской, Полтавской колониях, в Харьковском приюте и др. Воспитанников размещали в небольших домиках. В каждой семье было не более 12–15 человек. Возглавляли семью воспитатель и «дядька». Один из воспитанников был их помощником и назывался старшим братом.

Такое распределение производилось с целью восполнения того, чего многие дети были лишены – настоящей семьи. В роли отца должен был выступать воспитатель, который жил, работал, учился вместе с воспитанниками, был частью их существования. Члены семьи условно являлись друг другу братьями. Здесь активно использовался элемент игры. При создании семей учитывались такие факторы, как образование, род занятий, степень педагогической запущенности и т.д.

Существовали штрафные семьи для тех, кто не проявлял желаний подчиняться существующим порядкам и допускал различного рода проступки. Заведения с таким типом организации были немногочисленны, так как их устройство требовало значительно больших затрат, чем другие [2, с. 18–21].

Некоторые заведения организовывали свою работу на основе казарменной системы содержания. Все питомцы заведения распределялись по внешним признакам (возрасту, росту и т.п.) на дивизии, секции, роты и отделения с выборным надзирателем.

Особенностью этой системы был воинский режим жизни: маршировки, барабанный бой, трубные сигналы, субординация. К числу заведений, где существовала казарменная система, относилась, например, Лисинская колония. Здесь воспитанники носили знаки отличия в виде нашивок на рукавах. Питомцы ходили строем, исполняли строевые песни [3, с. 18–21].

Однако у системы казарменного строя были как сторонники, считавшие эту систему приучением к порядку и суровой жизни, так и противники, полагавшие, что это всего лишь внешнее проявление порядка и к воспитанию оно никакого отношения не имеет [3, с. 18–21].

Смешанная система – объединение двух типов заведений для несовершеннолетних, а именно земледельческой колонии и ремесленного приюта. Дети в таких заведениях делились по своим познаниям на классы не более 50 учеников, в каждом классе был свой учитель, который сопровождал учеников из класса в класс с момента поступления в приют до его окончания. Во главе заведения смешанного типа находился директор [3, с. 18–21].

Независимо от типа системы воспитания на первом плане стояло религиозно-нравственное воспитание и школьное обучение. Во всех исправительных заведениях дети почти все время были заняты различного рода работами. Причем виды работ постоянно менялись с целью недопущения утомляемости воспитанников [3, с. 18–21].

Малолетние воспитанники в приютах делились на определенные разряды, в соответствии с которыми осуществлялся воспитательный процесс:

- дети покинутые (нищие и бродяги);
- дети развращенных родителей;
- дети порочной природы и наследственности;

дети честных родителей, совершившие преступления по необъяснимым причинам: по легкомыслию, наущению товарищей и т.п.;

дети, отданные родителями на исправление. Причем для помещения такого ребенка в приют не нужно было решения суда, а требовалось только письменное согласие, данное обоими родителями, согласованное с администрацией приюта [4, с. 17].

Каждая группа была закреплена за определенным куратором – воспитателем. Так, в уставе Киевской колонии подразумевалось деление питомцев на группы численностью не более 12 человек во главе с воспитателем. Воспитатель жил вместе с воспитанниками. Расстановка воспитанников должна была проводиться с особой тщательностью и осторожностью, так как «буйные дети, попадая в свойственное их характеру отделение, теряли всякое самообладание» [4, с. 17].

В каждом из исправительных приютов существовала определенная система поощрений и наказания, которая отражалась в документах, регламентирующих деятельность этих учреждений. В некоторых приютах практиковались телесные наказания (Варшавский, Вологодский, Рубежовский и др.).

Более подробно систему наказаний и поощрений рассмотрим на примере Рукавишниковского исправительного приюта. Применялись такие виды наказаний, как выговор наедине или при товарищах, сон без матраса, стояние у стены, маршировка, лишение права играть в свободное время, удаление от товарищей, запрещение говорить с товарищами, свиданий с родными, заключение в карцер, ограничение в пище и оставление без хлеба и воды [5, с. 4–8].

В Рубежовском приюте дополнительно применялись такие виды наказаний, как лишение отпуска и праздничной одежды или оставление воспитанников в той рубашке, в которой он поступил в приют [4, с. 22].

Что касается наград, то они также определялись уставом заведения. Например, в уставе Рукавишниковского приюта содержались следующие виды поощрений: занесение имени на похвальную доску, дарение книг учебных и для чтения с оттиском на корешке имени награждаемого серебром или золотом, нашивки из тесьмы и галуна двух разрядов, определение в разряде старшего воспитанника, денежной награды, которая заносится на счет воспитанника для хранения до дня выпуска, за хорошее поведение всех воспитанников – общие дальние прогулки или доставление каких-либо удовольствий в стенах приюта [5, с. 4–8].

Для тех, кто убывал из приюта, была назначена денежная награда от 25 до 50 рублей, не считая денег, которые окажутся на счету воспитанника. Выпускающийся воспитанник мог быть награжден серебряными часами с цепочкой [5, с. 4–8].

В Правилах для воспитанников Рукавишниковского приюта было определено, что вид наказаний и наград зависит от решения директора приюта по согласованию со смотрителями и учителями и приставниками, которые сообщают совет приюта [5, с. 4–8].

Жизнь воспитанников в каждом исправительном приюте и земледельческой колонии регламентировалась правилами внутреннего распорядка, которые были утверждены для каждого заведения. Подробнее остановимся на примере правил внутреннего распорядка Киевской земледельческой колонии.

В соответствии с этими Правилами главной целью пребывания воспитанника в колонии была подготовка к честной жизни, дающая возможность стать хорошим и честным гражданином, слугой государя и Отечества, правдивым, скромным, послушным и беспрекословно повинующимся начальству [6, с. 3–4].

В Правилах также отмечалось, что все воспитанники должны строго соблюдать уважение к старшим и твердо соблюдать их требования. Только при таких условиях дети могут проявить себя с положительной стороны, отвыкнуть от дурного и бесполезного, приучив себя к самостоятельной жизни. В соответствии с Правилами воспитанники обязаны были строго соблюдать установленный в колонии распорядок дня [6, с. 3–4].

В рамках воспитания трудом, который был одним из средств воспитательного воздействия, ежедневно назначались дежурные воспитанники. Они должны были мести и мыть полы во всех помещениях, стирать пыль с подоконников, окон, мебели и пр.; содержать в чистоте умывальники, топить печи, открывать и закрывать ежедневно форточки, приготавливать и убирать столы для еды, прислуживать во время еды, мыть посуду и выполнять все возложенные на них поручения [6, с. 3–4].

В Правилах подчеркивалось, что каждый воспитанник без напоминания обязан содержать себя и свою одежду в чистоте и опрятности, умываться после работы в мастерских и сельскохозяйственных работ; должен застилать свою постель сразу после того, как проснулся; одежду перед сном аккуратно вешать в шкаф [6, с. 3–4].

Воспитаннику надлежало быть всегда вежливым: к старшим обращаться на Вы, при входе в помещение директора, учителя, воспитателя и посетителя – встать, поздороваться без шума и провожать вошедшего глазами; обращаться к директору, воспитателям, мастерам, дядькам и другим лицам старше себя, называть их по имени и отчеству. При обращении директора, священника, воспитателя или посетителя к воспитаннику он должен встать и сесть только после разрешения. При разговоре воспитанник должен держать себя прилично, то есть не «ломаться», руками не махать, головы не отворачивать от говорящего.

В Правилах также устанавливалось то, как воспитанник колонии должен отвечать в некоторых разговорах: на приветствие – «здравия желаю», на благодарность – «рад стараться», на объявление милости – «покорнейше благодарю», на прощание остающемуся начальнику – «счастливого оставаться», на прощание убывающему начальнику – «счастливого пути», утвердительный – «точно так», отрицательный – «никак нет» и, наконец, утвердительный и исполнительный – «слушаю». Причем во всех указанных ответах прибавлялся титул начальника или звание. При встрече с директором, священником, воспитателем, посетителем и другими лицами старше себя воспитанники должны снимать фуражки, делая при этом приветствии поклон [6, с. 3–4].

Воспитаннику полагалось быть внимательным и прилежным, не рвать и не портить книги и материалы, не пачкать и не рвать одежду, не ломать инструменты и не разговаривать между собой во время работы и учебы. Кроме того, запрещалось шуметь и разговаривать во время еды.

Правила внутреннего распорядка регламентировали даже такие вопросы, как правила нахождения воспитанника в кровати, например, в них говорилось, что, лежа в постели, он должен был не закрываться с головой одеялом и держать руки поверх него [6, с. 3–4].

Воспитанникам Киевской колонии запрещалось производить в мастерских какие-либо работы, кроме тех, которые были назначены мастером. Запрещалось перемещаться из одной мастерской в другую и выходить из помещения мастерской или класса без разрешения мастера, учителя или дядьки. Строго запрещалось выносить из класса книги, из мастерской – инструменты, материалы, из столовой – еду и посуду. Запрещено было курить, драться и обижать других [6, с. 3–4].

В свободное от занятий время воспитаннику полагалось находиться в строго отведенном месте и запрещалось бросать куда-либо камни, палки, лазить по крышам, заборам, деревьям. В личное время воспитанникам запрещалось ходить в спальни и ложиться на кровати без разрешения воспитателя, ложиться на скамейки, садиться на окна. По улице необходимо было шагать строем, не шуметь, не толкаться, с посторонними не разговаривать [6, с. 3–4].

Все воспитанники были обязаны ходить в церковь. При молитве следовало стоять скромно и не оглядываться по сторонам, не прислоняться к стене во время богослужения. Воспитанникам было запрещено брать подарки без разрешения воспитателя. Было запрещено меняться вещами без разрешения [6, с. 3–4].

Встречи с родными и знакомыми разрешались по воскресеньям и праздникам с позволения директора [6, с. 3–4].

Приведенные выше правила показывают, что руководство колоний любым способом максимально полно пыталось регламентировать жизнедеятельность своих воспитанников, что часто вызывало недовольство детей.

Что касается средств воспитания в исправительных приютах, то ими можно считать три основных направления: религиозно-нравственное воспитание; умственное развитие; профессиональное обучение и трудовое воспитание [10].

Независимо от типа системы воспитания, применяемой в приюте, на первом месте во всех учреждениях стояло религиозно-нравственное воспитание. В рассматриваемый период оно понималось более широко и включало в себя по содержанию проблемы нравственного, религиозного, художественного и музыкального развития. Почти во всех заведениях были церкви. Туда дети могли приходить в праздники и будни. Там, где церковей не было, дети посещали ближайшие местные церкви. Священники обучали детей нравственности, заповедям Божиим, молитвам и т.п.

Упорядочиванию жизни воспитанников способствовали религиозные праздники, которые сопровождались определенными требованиями: соблюдать пост, вести умеренный образ жизни и пр. Одним из лучших средств нравственного воспитания считался пример. На встречи с детьми приглашались извест-

ные люди, которые являлись бывшими выпускниками этого заведения, благополучно устроившимися в жизни.

Умственное развитие осуществлялось путем элементарного образования воспитанников. Помимо получения начального образования, занятие учебой вносило разнообразие в жизнь детей, предупреждало скуку.

Основное значение образования виделось в подготовке ребенка к освоению ремесла.

Занятия в разных учреждениях организовывались по-разному. В некоторых учреждениях были специальные или приходящие учителя, в некоторых основы грамоты преподавали священники. Большое внимание уделялось наглядности и книгам [7, с. 14–19].

Профессиональное обучение и труд считались наиболее сильными средствами, которые могли помочь подростку избавиться от дурных наклонностей, обеспечить необходимую профессиональную подготовку для самостоятельной жизни. Профессиональной подготовкой воспитанников занимались мастера.

В ремесленных приютах воспитанники обучались ремесленным работам: башмачному, переплетному мастерству и т.п. В заведениях сельскохозяйственного профиля дети занимались теми ремеслами, без которых невозможно ведение сельского хозяйства: полеводство, огородничество, скотоводство, пчеловодство и т.п. [2, с. 58–67].

Реформирование воспитательно-исправительных заведений в 1909 году внесло ряд изменений в систему поощрений. За успехи в учебе и поведении воспитанникам исправительных заведений (за исключением подсудимых и подследственных) могли предоставляться отпуска на трое суток, а в некоторых случаях – на срок до 7 суток (с учетом продолжительности дороги домой и обратно).

Как показывал опыт исправительных приютов и земледельческих колоний, такая практика поощрения воспитанников вполне себя оправдывала и служила хорошим стимулом в воспитательной работе.

Большим плюсом являлась традиция опеки над бывшими воспитанниками. Воспитательное учреждение в течение 3 лет должно было наблюдать за судьбой своего выпускника и, по возможности, помогать ему с трудоустройством, но нередко подобная опека продолжалась значительно дольше [8, с. 91; 9].

Таким образом, к началу XX века в России была сформирована система исправительно-воспитательных приютов. Их основная цель – это не только исполнение наказаний для несовершеннолетних преступников, а их воспитание, помощь нравственно и социально запущенным детям, еще не вставшим на преступный путь. Быт учреждения, меры воспитательного воздействия и атмосфера учреждения благотворно влияли на воспитанников, подготавливая их к ведению правопослушного образа жизни.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Положение о воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних. Изд. 1909 года. Ст. 34 / Уголовно-исполнительное законодательство России XIX – начала XX века: сб. норм. актов. – Рязань, 1998.

2. Беляева Л.И. Становление и развитие исправительных заведений для несовершеннолетних правонарушителей в России. – Москва, 1995.
3. Сабина Л.Х. Преступные дети и исправительные заведения. – Ровно, 1898.
4. Миклашевский А.Н. Об исправительных приютах для малолетних преступников. – Чернигов, 1889.
5. Правила для воспитанников Московского Рукавишниковского исправительного приюта для малолетних, состоящего под августейшим государыни императрицы покровительством Общества распространения полезных книг. – Москва, 1876.
6. Правила воспитанникам Киевской колонии для малолетних. – Киев, 1895.
7. Меняйло Д.В. Влияние правового менталитета на правовое поведение русского народа в XIX – начале XX веков / Проблемы теории и практики правового поведения: материалы Межвузовского круглого стола (28 октября 2010 г.). – Белгород: БелЮИ МВД России, 2010.
8. Тебиев Б.К., Коркищенко О.А. Государство, общество и «трудные дети» в досоветской России: монография. – Москва, 2005.
9. Меняйло Д.В., Иванова Ю.А., Меняйло Л.Н. Способы профилактики и противодействия криминальному молодежному движению АУЕ // Вестник экономической безопасности. 2019. № 3. С. 184–187.

УДК 159.9.07

ПСИХОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАК СИСТЕМООБРАЗУЮЩИЙ ФАКТОР ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Капотов Д.С.

(МО МВД России «Навашинский»)

Аннотация: в статье рассматриваются стрессогенные факторы, влияющие на профессионально-производственную составляющую службы у молодых сотрудников МВД России.

Ключевые слова: сотрудники ОВД, стрессогенные факторы, психологическая работа, профессиональная деятельность.

PSYCHOLOGICAL SUPPORT AS A SYSTEM-FORMING FACTOR OF THE PROFESSIONAL ACTIVITIES OF INTERNAL AFFAIRS

Kapotov D.S.,

(Ministry of Defense of the Ministry of Internal Affairs of Russia «Navashinsky»)

Abstract: the article discusses stress factors that affect the professional and production component of the service among young employees of the Ministry of Internal Affairs.

Keywords: police officers, stress factors, psychological work, professional activities.

В современных условиях психологическая работа – один из востребованных и динамично развивающихся видов морально-психологического обеспечения оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. Она является составной частью кадрового обеспечения МВД России.

Психологическая работа осуществляется в целях формирования и развития у сотрудников профессионально значимых личностных качеств, морально-психологической устойчивости и готовности к эффективному выполнению оперативно-служебных задач в любых условиях обстановки [1].

Различные аспекты создания, построения и совершенствования психологической службы рассматривались рядом ученых и практиков (А.И. Адаев, Н.В. Андреев, М.Г. Дебольский, Е.П. Клубов, А.В. Кононов, Г.К. Копылова, И.О. Котенев, М.И. Марьин, В.Е. Петров, В.М. Поздняков, И.Б. Пономарев, В.Ю. Рыбников, И.В. Соловьев, А.М. Столяренко, В.П. Трубочкин, В.И. Черненилов) [2; 3; 4; 5].

Данные зарубежных исследователей убедительно доказывают, что работа сотрудников правоохранительных органов, в частности полицейских, насыщена стрессовыми факторами. Стресс и недостаток физической активности считают основными причинами развития заболеваний среди полицейских за рубежом. Стрессовый характер работы у полицейских ведет к формированию негативных поведенческих факторов, связанных с курением табака и злоупотреблением алкоголя. Возникающие стрессовые состояния способствуют развитию соматических заболеваний и (или) психических изменений, а также наблюдается снижение работоспособности и эффективности труда. Отмечается, что особенности работы полицейских затрудняют ведение ими здорового образа жизни, например, работа по сменам и выходные, в поздние ночные часы и в праздники. Добавляют в развитие проблем со здоровьем у полицейских плохой выбор питания, курение, недостаток сна [3].

Сотрудниками Башкирского государственного медицинского университета было проведено исследование, целью которого явилось установление особенности стрессогенности профессионально-производственных факторов службы у молодых сотрудников МВД России.

Опрошено было 220 мужчин – сотрудников МВД, самооценка была произведена у 125 сотрудников, в качестве группы сравнения 95 сотрудников в возрасте старше 30 лет. В числе респондентов были представлены такие службы: водители служебного и специального автотранспорта, оперативные работники дежурных частей, сотрудники патрульно-постовой службы, сотрудники штабных и тыловых подразделений, оперуполномоченные уголовного розыска. По 7-балльной шкале отмечался уровень вызываемого стресса тем или иным фактором, приведённом в списке, где один балл означал полное отсутствие стресса и нервно-эмоционального напряжения, а 7 баллов – сильный стресс.

Установлено, что 40 сотрудников ОВД то есть 18%, набравших 7 баллов, указали факторы, вызывающие сильный стресс, – работа в выходные дни. Далее следовал недостаток времени для совместного общения с друзьями и семьей – 25 сотрудников (или 11%), назвали довольно малое время, которое могут потратить на общение с друзьями и родственниками. Вызвал стресс такой фактор, как печальные события, связанные с заболеваниями, травмами или смертью сослуживцев у 20 сотрудников (9%), негативное отношение к полиции со стороны населения у 15 сотрудников (7%), работа в одиночестве по ночам у 15 сотрудников (7%) [3].

Установлено, что по всем 20 факторам не выявлено достоверных различий по среднему уровню показателя самооценки стрессогенности между молодыми сотрудниками и сотрудниками старше 30 лет.

Анализ проведенного анкетирования установил, что молодые сотрудники по сравнению со старшими считали более стрессогенными такие факторы, как работа в одиночестве по ночам, продолжительность рабочего дня свыше 8 часов, печальные события, связанные с заболеваниями, травмами или смертью сослуживцев. Менее стрессогенным у молодых по сравнению со старшим возрастом оказался такой фактор, как недостаток времени для проведения совместного времени с друзьями и с семьей.

Ни по одному из служебно-профессиональных факторов среди мужчин средний балл не превысил 4. Наиболее стрессогенными профессионально-производственными факторами для мужчин оказались недостаток времени для проведения совместно с друзьями и семьей, работа в выходные дни. Также сюда относится довольно малое время, которое можно потратить на общение с друзьями, родственниками, ограниченность условий проведения, сильное утомление, усталость, печальные события, связанные с заболеваниями, травмами или смертью сослуживцев.

Наименее стрессогенными, по мнению сотрудников, оказались качество отдыха и проведения времени в свободное от работы время, знакомства с новыми людьми вне работы, работа по сменам. Работе по сменам сотрудники МВД практически не придавали значения, тогда как для восточно-европейских полицейских это является мощным фактором. Приведенная картина отличается от полицейских Норвегии, у которых самыми стрессогенными факторами оказались угроза повреждений во время дежурства и переработка рабочего времени. Наибольшая подверженность стрессу у молодых полицейских по ряду факторов совпадает с данными новозеландских исследователей, но отличается от

французских полицейских, у которых высокий уровень стресса имели лица старше 30 лет [3;4].

Анализ самооценки стрессогенности производственно-профессиональных факторов в зависимости от стажа службы в МВД показал, что большинство факторов набирали практически одинаковое количество баллов вне зависимости от стажа службы. Такой фактор, как находить время, чтобы поддерживать себя в хорошей физической форме, был достоверно стрессогенен у сотрудников, имеющих стаж службы более 10 лет, чем у тех, кто прослужил менее 5 лет.

Ведущим способом снятия стресса у мужчин было названо общение с родственниками и друзьями – 70%, просмотр телевизора и прослушивание музыки, чтение – 68%, употребление спиртных напитков – 30%, спорт – 26%. Значительно реже были названы прогулка по улице и в парке (20%), выполнение домашней работы (17%). Каждый шестой мужчина снимал стрессовые состояния курением сигарет – 15%. Однако 10% респондентов отметили такие способы, как размышления в одиночестве, секс, баня. Кроме того, у нескольких человек встречался такой оригинальный способ, как езда на автомобиле на большой скорости [3].

Таким образом, установлены особенности стрессогенности профессионально-производственных факторов у молодых сотрудников МВД по данным их самооценки и состояния стресса, что необходимо учитывать как при организации их труда, так и при проведении лечебно-профилактических мероприятий по предупреждению формирования негативных поведенческих факторов и развития соматических заболеваний.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Дебольский М.Г. Нормативно-правовое обеспечение деятельности психологической службы уголовно-исполнительной системы на различных этапах ее развития // Уголовно-исполнительное право. 2018. Т. 13. № 1. С. 77–83.

2. Ульянина О.А. Современное состояние и перспективы развития психологической работы в органах внутренних дел // Академическая мысль. № 3 (4). 2018. С. 111–116.

3. Биккинина Г.М., Исхаков Э.Р. Профессионально-производственный стресс у молодых сотрудников силовых структур // Медицина труда и промышленная экология. № 6. 2010. С. 38–42.

4. Организация деятельности участковых уполномоченных полиции на современном этапе / А.В. Карагодин, О.В. Катаева, Д.В. Меняйло [и др.]. – Белгород: Белгородский юридический институт МВД России, 2015. – 112 с.

5. Формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел: учебное пособие / И.Ф. Амельчаков, В.А. Лысенко, С.Е. Вородюхин [и др.]. – Белгород: Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2020. – 116 с.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ КАК ГАРАНТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Капранова Ю.В.,

кандидат юридических наук, доцент
(Ростовский юридический институт МВД России)

Аннотация: в статье рассматриваются формы и методы работы избирательных комиссий как одной из гарантий обеспечения избирательных прав граждан. Проведен анализ нормотворческой деятельности избирательных комиссий как гарантии избирательных прав граждан, предлагается совершенствовать законодательство в данном направлении.

Ключевые слова: избирательные права, гарантии, избирательные комиссии, формы, методы, правовые акты, нормотворческая деятельность.

ACTIVITIES OF ELECTION COMMISSIONS AS A GUARANTEE OF CITIZENS' ELECTORAL RIGHTS

Kapranova Yu.V.,

Candidate of Law, Associate Professor
(Rostov law Institute of the MIA of Russia)

Abstract: the article considers the forms and methods of work of election commissions as one of the guarantees of ensuring the electoral rights of citizens. The analysis of the normative activity of election commissions as a guarantee of citizens' electoral rights is carried out, and it is proposed to improve the legislation in this direction.

Keywords: electoral rights, guarantees, election commissions, forms, methods, legal acts, normative activity.

В сфере избирательного права действует система разветвленных гарантий прав и свобод человека и гражданина. В качестве гарантий избирательных прав граждан выступают конституционные положения, закрепляющие институты выборов и референдумов как основ конституционного строя, основ демократии, статуса личности (ст. 3, 32 и др. Конституции Российской Федерации) [1], положения рамочного Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [2] (далее – ФЗ № 67), и иных законов, устанавливающих принципы избирательных прав граждан, порядок организации и проведения выборных и референдумных процессов, статус участников избирательных процессов, положения

иных подзаконных нормативных правовых актов, актов органов местного самоуправления, избирательных комиссий, устанавливающих порядок и особенности проведения избирательных кампаний различного уровня. Кроме законодательства, закрепляющего материальные и процессуальные аспекты избирательного права, в качестве гарантий выступает компетенция, деятельность субъектов, непосредственно связанных с организацией и проведением избирательных процессов, как непосредственно их организующих – избирательных комиссий различного уровня, так и взаимодействующих с ними, оказывающими им содействие, например, органы местного самоуправления, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Прокуратура Российской Федерации, Федеральная служба налоговой полиции, а также результаты их совместной деятельности, результаты деятельности самих избирательных комиссий. К гарантиям избирательных прав граждан также следует относить принципы и основы процедурно-процессуального порядка защиты и охраны, восстановления ущемленных или нарушенных избирательных прав граждан. Следует отметить, что не только результаты деятельности органов государственной власти, а также определенный законом порядок, формы и методы осуществления этой деятельности выступают в качестве благоприятных (гарантирующих) условий, способствующих наиболее полному удовлетворению граждан в предоставленной им законодательно возможности по участию в управлении делами государства в форме выборов и референдумов.

В этой связи комплексное изучение особенностей деятельности избирательных комиссий, осуществляемое ими по подготовке, организации и проведению избирательных кампаний, представляет большой исследовательский интерес.

Избирательные комиссии различного уровня (федерального, субъектов Российской Федерации, муниципальные) реализуют различные формы деятельности:

- нормотворческую деятельность;
- доведение до избирателей предусмотренной информации о выборах и референдумах в предусмотренных законом рамках;
- внесудебное разрешение конфликтов граждан, связанных с нарушением их избирательных прав;
- осуществление взаимодействия с различными участниками избирательных процессов, в том числе с органами публичной власти, институтами гражданского общества;
- составление и ведение списков участников избирательных процессов;
- организация и проведение избирательных кампаний;
- деятельность в межвыборный период, связанная с повышением правовой культуры и грамотности среди членов избирательных комиссий;
- охрана избирательных прав граждан;
- контроль за соблюдением избирательных прав граждан;
- эксплуатация Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» и др. [3, с. 31].

К методам практической деятельности избирательных комиссий можно отнести:

1. Составление протоколов об административных правонарушениях.

Избирательные комиссии могут выявлять признаки административных правонарушений и преступлений, связанных с нарушением законодательства о выборах, по следующим направлениям деятельности: проверка условий финансирования и наличия сбора подписей избирателей, проверка порядка формирования избирательного фонда, изучение материалов гражданских и административных дел по фактам подкупа избирателей и других правонарушений.

2. Исполнение решений и иных актов комиссий, принятых в пределах их компетенции, для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума.

3. Издание обязательных для исполнения инструкций по вопросам единообразного применения федерального закона в пределах своей компетенции (метод работы ЦИК России).

4. Обращение в правоохранительные органы и органы исполнительной власти с представлениями о проведении проверок и привлечения к ответственности виновных лиц.

5. Подготовку заключений о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному закону, а также иным федеральным законам, регуливающим избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации (метод ЦИК России) [4, с. 38].

Особый интерес как гарантия избирательных прав граждан представляет такая форма деятельности избирательных комиссий, как нормотворческая.

Правовые акты, издаваемые избирательными комиссиями, имеют различную правовую природу (нормативные и ненормативные правовые акты, акты индивидуального характера, технического характера), специфика которых обусловлена их местом в иерархии избирательных комиссий, однако в целом имеют в основном правоприменительный характер, так как избирательные комиссии в первую очередь являются по своей сути правоприменительными органами [5, с. 22–26].

Единого перечня видов правовых актов, принимаемых избирательными комиссиями, в законодательстве не установлено. В федеральных законах о выборах, в регламенте ЦИК России (далее – регламенте) [6] установлено, что избирательные комиссии принимают инструкции и иные нормативные правовые акты по вопросам применения федеральных законов о выборах, однако их виды не конкретизированы. Так, в частности, в ФЗ № 67 установлено, что инструкции издаются ЦИК России в пределах собственной компетенции по вопросам единообразного применения ФЗ № 67, они обязательны для исполнения, иные виды нормативных актов не упоминается. В регламенте, помимо инструкций, к актам нормативного характера также отнесены постановления (ст. 45). Следует

отметить, что кроме инструкций и постановлений нормативный правовой характер имеют также положения и регламенты, а также соглашения избирательных комиссий с иными органами государственной власти, но их роль и значение не достаточно четко очерчены в современном избирательном законодательстве.

Помимо указанных актов, избирательные комиссии в пределах своей компетенции принимают также акты ненормативного характера: разъяснения, заключения, заявления и обращения. Так, например, согласно ч. 15 ст. 21 Федерального закона № 67 ЦИК России вправе давать заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации № 67, а также иным Федеральным законам, регулирующим избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Следует отметить и акты нормативного толкования, так называемые интерпретационные акты [7], по виду правовых актов являющиеся постановлениями, однако не создающие новых правил, которые носят рекомендательный характер, а также уточняют, разъясняют действующие нормы в целях их эффективной и точной реализации, обеспечения единообразного применения избирательных процедур на территории Российской Федерации. Не редко они носят наименование «рекомендации» [8].

Независимо от того, являются ли акты, принимаемые избирательными комиссиями, нормативными или не имеют признаков нормативности, все они подчинены общей цели – обеспечение выборов, создание благоприятных условий для реализации гражданами своих активных и пассивных избирательных прав. Нормативные акты и другие решения ЦИК России, а также решения иных избирательных комиссий, принятые ими в пределах своей компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов, органов местного самоуправления, кандидатов, политических партий и иных общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей, играют большую роль в избирательных процессах. В настоящий момент нормативные акты ЦИК России обязательно должны быть доступны для всеобщего сведения, опубликованы в «Вестнике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», на сайте ЦИК России, в СМИ. Однако согласно п. 13 ст. 20 Федерального закона № 67, ст. 6 Регламента ЦИК России, для вступления в силу большинства актов ЦИК РФ государственная регистрация не требуется [5, с. 24]. Безусловно, не все акты, издаваемые ЦИК РФ, являются нормативными и содержат общеобязательные правила, которые рассчитаны на типичные избирательные ситуации, вместе с тем, имеются акты, имеющие форму соглашений, а не постановлений, но являющиеся нормативными по сути, заключаемые на определенный срок по поводу их взаимодействия с другими государственными органами, в том числе затрагивающие права и свободы граждан, как например, между ЦИК России и МВД России [9; 10; 11]. С учетом того, что все правовые акты избирательных комиссий, так или иначе, затрагивают права человека, даже с поправкой на то, что они действуют ограниченный период времени, их действие рассчитано на период проведения конкретных избирательных кампаний, представляется в этой связи целесообразным обсудить

необходимость разработки базовых правил подготовки нормативных правовых актов избирательными комиссиями и их регистрации. Избирательное право, как правило, после очередных выборов подвергается существенным корректировкам и новшествам, в этой связи стабильное нормотворчество избирательных комиссий выступает гарантией, одним из важнейших элементов механизма обеспечения избирательных прав граждан, поскольку создает базовые благоприятные условия для претворения указанных прав в жизнь, таким образом, предложения об оптимизации вопросов, связанных с плоскостью нормотворчества избирательных комиссий, не лишены оснований, открыты к обсуждению.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 09.03.2021, с изм. от 12.03.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <https://consultant.ru>.

3. Осяк А.Н., Капранова Ю.В. Взаимодействие избирательных комиссий с органами внутренних дел в период проведения выборов: учебное пособие. – Ростов-на-Дону: ФГКОУ ВО РЮИ МВД России, 2018.

4. Демьянов Е.В. Основные формы и методы организации деятельности избирательных комиссий на основе норм избирательного законодательства // Вестник МГЩУ. Серия: Юриспруденция. 2017. № 1. С. 38.

5. Красинский В.В. Правовая природа избирательных комиссий в РФ // Современное право. 2009. № 11. С. 22-26.

6. Постановление ЦИК России от 28.06.1995 № 7/46-II (ред. от 18.04.2018) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <https://consultant.ru>.

7. Постановление ЦИК России от 30.01.2018 № 134/1110-7 «О Разъяснениях порядка назначения наблюдателей субъектами общественного контроля при проведении выборов Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <https://consultant.ru>.

8. Постановление ЦИК России от 11.06.2014 № 235/1486-6 (ред. от 18.05.2016) «О Методических рекомендациях по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления» [Электронный ресурс]. – URL: <https://consultant.ru>.

9. Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации (заключено 01.09.2016 № 08/14295-2016, 02.09.2016 № 1/8913) [Электронный ресурс]. – URL: <https://consultant.ru>.

10. Ерыгина В.И., Ерыгин А.А. Основы парламентаризма, избирательного права и процесса в Российской Федерации. – Белгород: Белгородский государственный национальный исследовательский университет, 2019. – 322 с.

11. Крамской И.С., Лысенко В.А. Механизм правового регулирования: научно-практическое пособие. – Белгород: БелЮИ МВД России, 2011. – 67 с.

УДК 34

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Комнатная Ю.А.

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье рассмотрены проблемы определения правовой природы поручений Президента Российской Федерации с учетом действующего законодательства и новеллизации конституционного законодательства. Акцентируется внимание на пробелах в действующем законодательстве в части установления статуса поручений Президента Российской Федерации как правового акта.

Ключевые слова: правовые акты, поручения Президента Российской Федерации, конституционная ответственность.

THE LEGAL NATURE OF THE ORDERS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Komnatnaya Yu.A.

(Putilin Belgorod Law Institute of the MIA of Russia)

Abstract: the article deals with the problems of determining the legal nature of the orders of the President of the Russian Federation. The current legislation and novelties of the Constitution were taken into account. Attention is focused on the gaps in the current legislation in terms of establishing the status of orders of the President of the Russian Federation as a legal act.

Keywords: legal acts, orders of the President of the Russian Federation, constitutional responsibility.

Стабильность государства зависит от эффективности государственного управления на всех уровнях власти. При этом государственная власть, в первую очередь, должна быть направлена на решение вопросов в сфере повышения уровня жизни как каждого гражданина, так и всего общества в целом, что отражено не только в ст. 7 Конституции Российской Федерации, но и в ст. 2 Декларации о праве на развитие, где это право закреплено как фундаментальная обязанность каждого государства [4]. По словам В.В. Путина, последние поправки к Конституции Российской Федерации были направлены «главным образом на то, чтобы укрепить суверенитет Российской Федерации, обозначить наши перспективы развития, создать фундаментальный конституционный базис для развития экономики и социальной сферы и укрепления нашего суверенитета» [11]. В данной связи наиболее важным и актуальным является исследование инструментов реализации властных полномочий главы российского государства.

С момента образования Российской Федерации на пути становления новой российской государственности акты Президента Российской Федерации стали играть особую знаковую роль в государственном управлении. В соответствии с нормами конституционного права для реализации многочисленных и многообразных функций и полномочий Президент Российской Федерации осуществляет правотворческую деятельность. В силу ст. 83 Конституции Российской Федерации к полномочиям Президента Российской Федерации относится организация функционирования и взаимодействия всех органов государственной власти, а также определение основных направлений внутренней и внешней политики государства. Согласно поправкам к основному закону Российской Федерации 2020 года, ст. 113 Конституции закрепляет обязанность Председателя Правительства Российской Федерации организовывать работу Правительства на основании поручений Президента Российской Федерации, а также в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации. Согласно ст. 115 Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения на основании и во исполнение в том числе поручений Президента Российской Федерации. Однако введение института поручения Президента Российской Федерации не является новшеством как таковым. Стоит отметить, что поручения Президента Российской Федерации были частично раскрыты в Указе Президента Российской Федерации от 06.11.1996 № 1536 «О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации», где была осуществлена попытка определить статус этого служебного документа. Указ № 1536 содержал указание на цель поручений Президента Российской Федерации, которая состояла в повышении эффективности деятельности органов, осуществляющих контрольные функции. Однако конкретных характеристик данного документа для формирования его правового статуса в приведенном Указе не содержалось. Поручение Президента ни как институт права, ни как институт законодательства, так и не сложился. Хотя и упоминался в качестве объекта проверки управлением Президента Российской Федерации в соответствии с Указом Президента России от 21.06.2004 № 791 «Об утверждении по-

ложения об управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике» (в ред. 14.06.2018).

Таким образом, не имея достаточной правовой основы, поручения Президента Российской Федерации, между тем, вошли в практику государственной деятельности можно сказать в статусе правового обычая. Широкое применение поручений Президента Российской Федерации при полном отсутствии правовой определенности его силы и назначения привело к подготовке и изданию специального Указа Президента Российской Федерации в 2011 году. На стадии разработки проекта упомянутого Указа начальник Контрольного управления Президента Российской Федерации К. Чуйченко отмечал, что поручения Президента Российской Федерации на основании Указа Президента Российской Федерации от 06.11.1996 являются декларативными документами, при этом выступают как «основная форма отправления Президентом своих полномочий в качестве главы государства и представляют собой факт, порождающий права и обязанности третьих лиц» [9]. Согласно Порядку исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 28.03.2011 № 352, поручения и указания Президента Российской Федерации даются в целях реализации его конституционных полномочий. Кроме того, зафиксировано, что Поручения Президента Российской Федерации содержатся также в указах и распоряжениях Президента Российской Федерации, в директивах Президента Российской Федерации либо могут быть оформлены как самостоятельный документ на официальном бланке или в виде перечня поручений. Стоит отметить, что невыполнение поручений Президента Российской Федерации уполномоченными должностными лицами влечет персональную ответственность последних. В соответствии с пояснением Администрации Президента Российской Федерации «поручения Президента Российской Федерации относятся к служебным документам и направляются только тем должностным лицам, которым поручено исполнение поручения... поручение Главы государства не является нормативным правовым актом и не подлежит обязательному опубликованию.

Все документы открытого характера о деятельности Президента Российской Федерации, в том числе Поручения Президента Российской Федерации и документы об их исполнении, которые подлежат обнародованию, размещены на официальном сайте Президента Российской Федерации» [12]. Поручения Президента Российской Федерации все чаще упоминаются в нормативных правовых актах различного уровня, однако уточнения статуса данного акта по-прежнему не осуществлено. Так, согласно ст. 62 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который вступит в силу 1 июля 2021 года, устанавливается, что поручение Президента Российской Федерации принимаются в соответствии с законодательством Российской Федерации, между тем, в данной статье содержатся основные сведения, составляющие содержание поручений Председателя Правительства Российской Федерации, но не конкретизируется, что должно включать в себя поручение Президента Российской Федерации. Таким образом, законодатель оставляет открытым вопрос определения

категории «поручение Президента Российской Федерации» и его содержательной части.

Как справедливо отмечает С.Е. Дробот, «генезис института поручений главы государства в отечественном конституционном (государственном) праве» [5] не определен. Стоит также отметить, что не выяснена правовая природа данного документа, не уточнена его юридическая сила. Однако еженедельно публикуются перечни поручений Президента Российской Федерации по итогам совещаний, заседаний, результатов проверки, встреч с гражданами и участниками различных мероприятий, а также по реализации Послания Президента Федеральному Собранию [3]. Уточнение процедуры исполнения поручений Президента Российской Федерации Правительством Российской Федерации осуществлено Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2011 года № 681 (ред. от 01.09.2012) «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», где помимо поручений Президента Российской Федерации упоминаются, наряду с постановлениями и распоряжениями, поручения Правительства Российской Федерации. Согласно данным официального сайта Правительства Российской Федерации последнее дает поручения в целях обеспечения исполнения поручений Президента, наряду с решениями по итогам совещаний, заседаний, встреч [10]. Исходя из этого, можно увидеть, что поручение как документ служебного характера широко используется в практике государственной деятельности не только Президентом Российской Федерации.

Стоит также отметить, что в субъектах Российской Федерации также действуют региональные акты, связанные с исполнением поручений Президента Российской Федерации. Например, Указ Губернатора Алтайского края от 29.05.2017 № 63 «Об утверждении Порядка исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации в Алтайском крае».

Я.Ю. Старцев отмечает, что поручения Президента Российской Федерации имеют общие черты с основными характеристиками правовых актов. Однако ключевыми признаками являются адресность и срочность поручения. Между тем, поручения Президента Российской Федерации, не имея статуса нормативных актов, служат основанием для принятия целого спектра нормативно-правовых актов подзаконного характера. Другими словами, поручение Президента Российской Федерации – это правовой феномен, который неопределяем и существует по сложившейся практике [1]. В.Е. Зорькин полагает, что на основании п. 5 ст. 117 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации обладает правом давать поручения органам исполнительной власти, однако «их правовая природа законом четко не определена». Поручение Президента Российской Федерации является инструментом реализации полномочий, однако обладающим юридическими свойствами, схожими с указами и распоряжениями, в первую очередь, имеет подзаконный характер. Более того, ученый отмечает, что «для реализации своих полномочий Президент Российской Федерации наделен гораздо более обширным арсеналом президентских актов, правовая природа которых законом не определена. Кроме указов и распоряжений существует еще целый ряд нормативных и ненормативных актов

Президента Российской Федерации правоприменительного характера. Каждый такой акт направлен на достижение определенных правовых последствий и результатов, разрешение конкретного правового вопроса» [6]. В связи с этим поручения Президента Российской Федерации можно рассматривать и с материальной, и с процессуальной точек зрения. Исходя из последних поправок, поручение Президента закреплено Конституцией Российской Федерации как одно из его полномочий, а с процессуальной точки зрения следует рассматривать саму процедуру реализации закрепленного полномочия, поскольку в Указе Президента Российской Федерации от 28 марта 2011 г. № 352 отражен порядок от создания проекта поручения до контроля за его исполнением.

Рассматривая поручения Президента Российской Федерации как правовой акт, А.Н. Артамонов приходит к выводу, что наличие всех необходимых реквизитов говорит о том, что поручение Президента Российской Федерации является ненормативным правовым актом. Об этом свидетельствует и стиль изложения поручения Президента Российской Федерации, кроме того, это «односторонние властные предписания, обязательные для исполнения, их действие всегда является однократным» [2]. При этом ученый поднимает достаточно важный вопрос об адресации поручений Президента Российской Федерации, указывая, что на практике круг субъектов, к которым обращены поручения Президента Российской Федерации, достаточно шире, чем зафиксированный в законодательстве, что может говорить о превышении полномочий. Кроме того, непонятным остается статус поручений, которые содержатся в указах и распоряжениях, поскольку, являясь составной частью определенного акта, они имеют уже совершенно иной правовой характер. Обязательность исполнения поручений Президента Российской Федерации и уровень ответственности за несвоевременное исполнение срочного документа также имеет спорный характер. Так, согласно докладу о выполнении министрами поручений главы государства от 03.11.2020 из 2836 поручений Президента Российской Федерации, не выполнены в срок 64%, т.е. 1826 поручений проигнорированы; Минфин России не выполнил 3/4 поручений, а Минтранс России не справился с выполнением 76% поручений, равно как и Минэкономразвития [7]. При этом, последовавшие за этим 09.11.2020 отставки глав Минэнерго, Минстроя, Минтранса и Минприроды, в соответствии с комментариями пресс-секретаря президента Дмитрия Пескова «являются обычной ротацией, они не связаны с неисполнением поручений президента», хотя накануне премьер-министр М. Мишустин заявлял о необходимости повышения качества исполнения поручений Президента [8].

Таким образом, поручение Президента Российской Федерации на сегодняшний день не имеет четкого легального определения, исходя из представленных в подзаконных актах нормах о порядке подготовки, направления и контроля за исполнением поручения Президента, можно сделать вывод, что это правовой документ служебного характера, обладающий признаками официальности, индивидуальности (адресности), срочности, направленный на достижение конкретных правовых целей и влекущий определенные правовые результаты, обеспеченные персональной ответственностью обязанного должностного лица.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Startsev I. Les instructions du Président de la Russie. Analyse d'un instrument d'action discrétionnaire // Revue d'études comparatives Est-Ouest. 2000, Vol. 31. № 2. Pp. 139-158.
2. Артамонов А.Н. Поручение Президента как правовой акт // Вестник Брянского государственного университета. 2020. № 3. С. 149–152.
3. Все поручения / Официальный сайт Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders> (дата обращения: 15.10.2020).
4. Декларация о праве на развитие, принята резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи ООН от 04.12.1986 / Официальный сайт ООН. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/decl2010.shtml (дата обращения: 12.10.2020).
5. Дробот С.Е. Поручения Президента Российской Федерации: конституционно-правовой аспект / Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. – Томск, 2019. С. 131–132.
6. Зорькин В.Е. Ежегодное Послание Федеральному Собранию Российской Федерации как акт Президента Российской Федерации / Политика. Власть. Право: межвузовский сборник научных статей. Выпуск XIV. Ч. 1. – Москва – Санкт-Петербург, 2009. С. 34–39.
7. Опять двойка: Министры не выполняют поручений президента Путина / Новые известия. – URL: <https://yandex.ru/turbo/newizv.ru/s/news/politics/03-11-2020/opyat-dvoyka-ministry-ne-vypolnyayut-porucheniya-prezidenta-putina> (дата обращения: 15.10.2020).
8. Песков заявил, что отставки в кабинете министров Российской Федерации связаны с ротацией / Официальный сайт Федерального государственного унитарного предприятия «Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС)». – URL: <https://tass.ru/politika/9947633> (дата обращения: 15.10.2020).
9. Понятие «поручение президента» будет определено указом главы государства / Официальный сайт «Интерфакс». – URL: <https://www.interfax.ru/russia/162780> (дата обращения: 15.10.2020).
10. Поручения Правительства, данные в целях обеспечения исполнения поручений Президента России / Официальный сайт Правительства Российской Федерации. – URL: <http://government.ru/orders/selection/404/> (дата обращения: 15.10.2020).
11. Путин: поправки к конституции направлены прежде всего на укрепление суверенитета страны / Официальный сайт Федеральное государственное унитарное предприятие «Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС)». – URL: <https://tass.ru/politika/9793617> (дата обращения: 15.10.2020).
12. Справочная информация. О поручениях Президента России / Официальный сайт Президента Российской Федерации. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/help> (дата обращения 15.10.2020).

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ СПОСОБОВ ВЫЯВЛЕНИЯ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Коноплева Д.А.;

Лунёва Е.В.,

кандидат юридических наук

(Белгородский государственный национальный исследовательский университет
(НИУ «БелГУ»))

Аннотация: на основе анализа действующей системы административно-правового урегулирования конфликта интересов в системе противодействия коррупции на государственной гражданской службе в Российской Федерации, в публикации предложены основные направления повышения эффективности урегулирования конфликта интересов в России в современных условиях.

Ключевые слова: противодействие коррупции, государственная служба, урегулирование конфликта интересов.

IMPROVING ORGANIZATIONAL AND LEGAL WAYS TO IDENTIFY AND RESOLVE CONFLICTS OF INTEREST IN THE ANTI-CORRUPTION SYSTEM

Konopleva D.A.;

Luneva E.V.,

Candidate of Law

(Belgorod State National Research University (NIU «BelGU»))

Abstract: based on the analysis of the current system of administrative and legal settlement of conflicts of interest in the system of combating corruption in the civil service in the Russian Federation, the publication offers the main directions for improving the effectiveness of conflict of interest resolution in Russia in modern conditions.

Keywords: anti-corruption, public service, conflict of interest resolution.

Актуальность статьи обусловлена современной социально-экономической и общественно-политической ситуацией в Российской Федерации, требующей необходимости применения комплексно-системного решения проблем административно-правового регулирования и правоприменительной практики в области выявления, урегулирования конфликта интересов в системе противодействия коррупции на государственной гражданской службе в России.

Институт «конфликта интересов на государственной гражданской службе» считается в борьбе с коррупцией главным инструментом, предполагающим применение правовых средств на основе принципов деятельности государственных органов.

Ориентиром современной государственной службы является обеспечение прав и законных интересов граждан, создание механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и гражданской службы, противодействие коррупции, повышение статусности государственной службы и авторитета государственных служащих.

Совершенствование организационно-правовых способов выявления и урегулирования конфликта интересов в системе противодействия коррупции является актуальным уже не одно десятилетие. Инициативы российского правительства направлены на повышение осведомленности широкой общественности о коррупции. В Антикоррупционном законе прописана система комплаенса, но отсутствует конкретика.

Российское правоприменение рассматривает информационно-разъяснительную работу с общественностью как необходимый элемент борьбы с коррупцией.

Достичь высокой эффективности работы в антикоррупционной борьбе должно формирование единой государственно-общественной системы регулирования конфликта интересов на государственной службе, важной составляющей которой являются не только государственные органы и их должностные лица, но и связанные с ними граждане, обладающие активной гражданской позицией по отношению к любым коррупционным проявлениям.

Анализируя инструментарий выявления конфликта интересов на государственной службе, необходимо обратить внимание на Международную антикоррупционную академию (МАКА) [1], организацию по развитию и обмену знаниями о рисках коррупции, создающую основу для новых и целостных подходов к антикоррупционному просвещению и исследованиям, а также создание сетей возможности для заинтересованных сторон, занимающихся исследованиями, смягчением и управлением антикоррупционных рисков. Ежегодно Академия проводит стандартизированные тренинги: Международная борьба с коррупцией. Тренинги также дают основу для обсуждения существующих и будущих задач по снижению коррупционных рисков в различных секторах или регионах. Основопологающим аргументом МАКА является возможность формирования наиболее полного информационного поля о незаконной деятельности государственного служащего, подозреваемого в коррупционных правонарушениях.

Коррупция является глобальным вызовом для международного сообщества, способствует организованной преступности. Системная коррупция создает многочисленные риски для правительств и общества: потеря эффективности системы госуправления; неспособность правительств адекватно реагировать на возникающие угрозы; незаконное влияние на результаты выборов и процессы принятия решений со стороны правительства; утрата общественного доверия к правительству и политическим институтам. Страны разрабатывают различные меры для повышения эффективности профилактики и борьбы с коррупцией:

введение дополнительных ограничений для государственных служащих; повышение прозрачности в частном секторе, например, определение бенефициарных владельцев; усиление роли подразделений финансовой разведки в борьбе с коррупцией; усиление корпоративной и индивидуальной ответственности за коррупционные правонарушения; поддержка инициатив коллективных действий. Важным шагом на пути к прозрачности в частном секторе стало создание юридических обязательств по идентификации бенефициарных владельцев.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» установил «виды обращений, порядок их внесения, рассмотрения органами государственной власти, также иные вопросы. Согласно Федеральному закону № 59-ФЗ обращение трактуется как подача в письменной или устной форме жителями в органы государственной власти предложений, заявлений, петиций, жалоб, ходатайств и др.» [2].

Принятые меры опосредуют экспериментальное правоприменение. В числе значимых в соответствии с ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 59-ФЗ «гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (при наличии), почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ставит личную подпись» [2].

Данные изучения общественного мнения, проведенного ВЦИОМ среди лиц, подвергшихся преступным посягательствам, показали, что 58,5% опрошенных отказались от обращения в полицию. Наиболее распространенной причиной отказа стали опасения, что процесс отнимет много времени и нервов (42%), неуверенность в получении помощи (38%) [3].

Статья 128.1 Уголовного кодекса Российской Федерации трактует клевету как распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию.

Действующее российское законодательство не допускает проверку государственными органами анонимных обращений (за исключением сведений о преступлениях), а нормы уголовного и гражданского законодательства о конституционном праве граждан на защиту чести, доброго имени не влияют на прекращение, пресечение распространения анонимных заявлений, как вариант – в сети Интернет.

Согласно п. 8 ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации, если установить лицо, распространившее сведения, порочащие честь, достоинство и деловую репутацию гражданина, невозможно, гражданин, в отношении которого такие сведения распространены, вправе обратиться в суд с заявлением о признании распространенных сведений не соответствующими действительности.

Антикоррупционное законодательство, в части регламентации вопросов проверки государственными органами сведений о коррупции, включая уголовно-процессуальное законодательство, не предусматривает возможности принятия органом, осуществляющим проверку, каких-либо решений, ограничивающих права и свободы человека и гражданина – государственного служащего.

Одной из основных мер профилактики коррупционных правонарушений, учитывая нормы Федерального закона № 273-ФЗ, считается развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением российского антикоррупционного законодательства.

Предлагаемая схема использования потенциала общественности в борьбе с коррупционными правонарушениями путем снятия законодательных запретов и ограничений на рассмотрение анонимных обращений лиц, не желающих предать широкой огласке информации от своего имени по причине возможных отрицательных последствий со стороны лиц, в отношении которых есть информация коррупционного характера, позволит в значительной мере повысить уровень доступности информации о фактах коррупции для органов государственной власти, функцией которых является противодействие коррупции, а также открытость государственных органов для граждан, владеющих информацией подобного рода, являющейся важной, значимой, полезной государству.

Целесообразно возобновить прекращенный в 2014 году мониторинг деловой и бытовой коррупции в России, проводимый Министерством экономического развития Российской Федерации. Предание общественной огласке этого вида отчетности как одного из элементов в борьбе с коррупционными проявлениями поможет в достижении положительного результата. Дополнительное закрепление этого вида мониторинга, контроля в Национальном плане противодействия коррупции в Российской Федерации будет стимулировать контрольные и надзорные органы к систематическим проверкам.

Актуальной проблемой является то, что определения понятий «коррупционный гражданско-правовой деликт», «коррупционное дисциплинарное правонарушение», «коррупционное административное правонарушение», «коррупционное преступление», как и перечни соответствующих видов коррупционных правонарушений, законодательно не закреплены. Причем не следует отождествлять понятие «коррупционное преступление» и «преступление коррупционной направленности», перечень которых определен указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 853-11, МВД России от 25 декабря 2018 г. № 5 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности».

Стала распространенной практика судебных органов ряда регионов с учетом исключительных обстоятельств, согласно ч. 1 ст. 64 Уголовного кодекса Российской Федерации, назначать наказание за получение взятки ниже низшего предела, не применяя дополнительный вид наказания в виде штрафа, предусмотренного в качестве обязательного. Эти исключительные обстоятельства существенно уменьшают степень общественной опасности преступления и являются основанием для назначения наказания более мягкого, чем предусмотрено законодательством за данное преступление.

Итак, основные негативные последствия коррупции состоят в:

- снижении уровня жизни, усилении социального неравенства;
- подрыве легитимности государственной власти, угрозе государственной безопасности;

- необоснованном перераспределении бюджета, формировании аномальной экономики;
- ощущении беззакония у граждан, разъедании сферы права;
- деморализации некоррупцированных чиновников и кадровом голоде на честных представителей элиты;
- привыкании к коррупции и использовании борьбы с коррупцией в противоправных целях [4; 5; 6; 7; 10].

На основании вышеизложенного видится необходимым в качестве дополнительных мер в антикоррупционной борьбе проводить систематическую информационную политику в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети Интернет, как противоядие имеющемуся негативу, влиять на правосознание будущего поколения чиновников, в целом молодых граждан, которые при поступлении на государственную гражданскую службу будут соблюдать законодательство Российской Федерации. Наглядные показательные примеры привлечения к административной и уголовной ответственности должностных лиц государственной службы станут своеобразной пропагандой неукоснительного соблюдения всех запретов, ограничений, предусмотренных законодательством о государственной гражданской службе России.

Студенты, обучающиеся по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция», планирующие работать в органах государственной власти, в рамках проводимых спецкурсов, с участием представителей органов государственной власти, представителей органов прокуратуры и внутренних дел, по итогам должны проходить помимо контрольного тестирования на знание законодательства психологическое тестирование на выявление склонности к коррупционным соблазнам.

Совершенствование организационно-правовых средств противодействия коррупции на государственной службе Российской Федерации может быть достигнуто при следующих условиях:

- необходимо регулярное применение на практике механизма ротации кадров, причем как внутри субъекта Федерации, так и на межрегиональном уровне по аналогичным замещаемым должностям;
- наличие в должностном регламенте государственного служащего более четких и конкретных с выдержками из законодательных актов формулировок о запретах, ограничениях при прохождении госслужбы, также об ответственности за несоблюдение коррупционного законодательства;
- сформировать механизмы, включающие этапы (условия) карьерного роста государственных служащих. Можно предположить, что отсутствие продвижения по служебной лестнице должностного лица, долгое время замещающего одну и ту же должность, не имея реальной возможности замещать более высокий пост, способствует прогрессированию случаев возникновения конфликта интересов. Тем самым будет реализован принцип равного доступа к государственной службе и равных условий ее прохождения;
- принципиальным является обязательное использование института кадрового резерва;

- при прохождении испытаний на замещение вакантной должности или включения в кадровый резерв необходимо обязательное прохождение тестирования на полиграфе на предмет раннего выявления предрасположенности граждан к коррупционным соблазнам;

- в целях межведомственного взаимодействия в сфере противодействия коррупции на Федеральном портале государственной службы и управленческих кадров (и на уровне региональных платформ) предусмотреть создание раздела, содержащего сведения о государственных служащих, привлекаемых к ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства;

- механизм предоставления сведений о доходах и имуществе применять ко всем уровням должностей государственной гражданской службы [8];

- реализация на уровне субъектов Федерации таких флагманских платформ, как «Лидеры России», «Я - профессионал», помогающих выпускникам учреждений высшего образования найти применение своим талантам и способностям;

- исключить некоторый формализм и поверхностность при проведении аттестации государственных гражданских служащих;

- обязательность прохождения обучения госслужащими, получения дополнительного образования, позволяющего в будущем на государственной службе остаться только высококвалифицированным компетентным специалистам, владеющим современными технологиями, знаниями в различных областях;

- создание единого портала для прохождения обучения государственных служащих (можно по ведомствам), с последующим тестированием и получением сертификата;

- регулярное проведение межрегиональных конференций по актуальным вопросам противодействия коррупции, профилактике возникновения и урегулирования конфликта интересов на госслужбе с участием представителей государственной гражданской службы всех уровней должностей, органов прокуратуры, комиссий по урегулированию конфликта интересов.

Чтобы обеспечить общественное доверие, госслужащие должны действовать добросовестно, быть замеченными в этом. При обнаружении конфликта интересов может быть нанесен репутационный ущерб организации, привести к тому, что принятие решений будет иметь дурную славу, может привести к судебному оспариванию. Для отдельного человека некоторые конфликты могут привести к уголовным действиям – мошенничеству, взяточничеству или коррупции путем злоупотребления служебным положением.

Потребность разработки и совершенствования административно-правового регулирования конфликта интересов, антикоррупционной безопасности, ее основных задач и направлений государственной политики, на основе базисных законов является задачей текущей ситуации. Так как государственное регулирование в области противодействия коррупции выступает гарантом соблюдения демократических принципов государства, бесперебойного функционирования государственных органов, авторитета государственной власти и управления, проведения существенных социальных преобразований в обществе и роста эффективности экономики, необходимо более четко и подробно регла-

ментировать роль всех сторон-участниц в сфере обеспечения коррупционной безопасности, реализовывать механизмы выявления и урегулирования конфликта интересов в целях создания максимально совершенной системы административно-правового регулирования противодействия коррупции.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Официальный интернет-сайт Международной антикоррупционной академии [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.iaca.int/> (дата обращения: 06.11.2020).

2. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс]. – URL: <https://consultant.ru>.

3. Официальный интернет-сайт ВЦИОМ [Электронный ресурс]. – URL: <https://wciom.ru/> (дата обращения: 06.11.2020).

4. Алексеев М., Вебер Ш. Экономика России. Оксфордский сборник. – Москва: Ин-т Гайдара, 2015. – 776 с.

5. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О.А. Алякринского. – 2-е изд. – Москва: Логос, 2010. – 440 с.

6. Максимов С. В. Коррупция, Закон, Ответственность. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: ЮрИнфор, 2008. – 255 с.

7. Основные концепции антикоррупционной деятельности: учебное пособие. – 2-е изд. – Москва, 2014. – 100 с.

8. Меняйло Л.Н., Тищенко И.В. Доверительное управление ценными бумагами как способ противодействия коррупции // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2015. № 1 (25). С. 82–86.

9. Меняйло Д.В., Меняйло Л.Н., Комардина А.А. К вопросу об антикоррупционной политике Российской Федерации и зарубежных стран / Государство и право: проблемы и перспективы совершенствования: сборник научных трудов 3-й Международной научной конференции. – Курск, 2020. С. 208–212.

10. Формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел: учебное пособие / И.Ф. Амельчаков, В.А. Лысенко, С.Е. Вородюхин [и др.]. – Белгород: Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2020. – 116 с.

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ: ОТ ФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ ДО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Король А.И.

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье рассмотрены основные направления государственно-правового регулирования отношений в области чрезвычайных ситуаций, в частности режима повышенной готовности. Проведен анализ федерального законодательства и нормативных правовых актов, регулирующих вопросы ограничения прав и свобод человека и гражданина в период распространения коронавирусной инфекции (COVID-19). Представлен алгоритм обоснования ограничительных мер при введении и снятии режимов повышенной готовности. Выявлены проблемные факторы и условия, а также основные тенденции, сопряженные с режимом «чрезвычайности», требующие учета при принятии организационно-правовых и иных мер государственно-правового регулирования. Обоснованы предложения по совершенствованию законодательства в данной области, в том числе по устранению пробелов, связанных с объявлением эпидемии опасных заболеваний как источника чрезвычайных ситуаций, правовому обеспечению и повышению эффективности деятельности органов государственной власти.

Ключевые слова: права человека, ограничение прав, государственное регулирование, пандемия.

ISSUES OF STATE AND LEGAL REGULATION OF HUMAN RIGHTS RESTRICTIONS DURING THE PANDEMIC: FROM THE FEDERAL LEVEL TO THE SUBJECTS RUSSIAN FEDERATION

Korol A.I.

(Putilin Belgorod Law Institute of the MIA of Russia)

Abstract: the article considers the main directions of state-legal regulation of relations in the field of emergency situations, in particular, the high-alert regime. The analysis of federal legislation and regulatory legal acts regulating the restriction of human and civil rights and freedoms during the spread of coronavirus infection (COVID-19) is carried out. An algorithm for justifying restrictive measures during the introduction and removal of high-alert modes is presented. The problematic factors and conditions, as well as the main trends associated with the «emergency» re-

gime, which require consideration when taking organizational, legal and other measures of state legal regulation are identified. The proposals for improving the legislation in this area, including the elimination of gaps related to the declaration of an epidemic of dangerous diseases as a source of emergency situations, legal support and improving the efficiency of public authorities, are justified.

Keywords: human rights, restriction of rights, state regulation, pandemic.

Характерной особенностью предусмотренных законодательством Российской Федерации правил поведения в период действия особых правовых режимов, к примеру чрезвычайной ситуации (чрезвычайного положения), является временный характер, а также недопустимость большинства из них в обычных условиях. В связи с этим возникает необходимость рассмотрения вопросов законности в контексте соблюдения в период чрезвычайных ситуаций конституционных принципов, следования букве и духу положений Конституции Российской Федерации, их правильной трактовки. Совершенно очевидно, что взгляд на легальность (т.е. строгое следование закону непосредственно во время чрезвычайной ситуации) «преломляется» и быстрее оказывается в фокусе законности, т.е. признания и одобрения, принимаемых в этот период решений и совершаемых действий. Народ как источник власти и ее законности, оценивая событие, в частности, чрезвычайную ситуацию или введенный режим повышенной готовности и принятые меры, признает легитимными полностью или частично легальные и нелегальные действия органов публичной власти [9].

В свою очередь, законность принимаемых ограничительных мер со стороны публичной власти основана на доверии общества, связанном в том числе с эффективностью управления вообще и во время чрезвычайных ситуаций, режима повышенной готовности в частности. Ограничения прав и свобод, экономические лишения и финансовые потери законны в сознании населения только в случае доверия к органам государственной власти и органов местного самоуправления и понимания, а иногда и поддержки целей управления.

Статья 5, часть 3 Конституции Российской Федерации определяет, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства [1].

Общие права и обязанности граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения определены Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ. В частности, граждане Российской Федерации обязаны выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор должностных лиц; заботиться о здоровье, гигиеническом воспитании и об обучении своих детей; не осуществлять действия, влекущие за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания [3].

Как правило, правовой режим чрезвычайной ситуации при угрозе ее возникновения, при возникновении и ликвидации включает принятие срочных мер и действий, законность которых в ряде случаев может вызывать вопросы и неоднозначную оценку со стороны населения.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предоставляет органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций возможность принимать решения об отнесении возникших чрезвычайных ситуаций к чрезвычайным ситуациям регионального или межмуниципального характера, вводить режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Статья 19 определяет обязанности граждан Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций соблюдать законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; выполнять установленные Федеральным законом правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации [4]. Тем самым законодательно закреплена прямая возможность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления вводить режим повышенной готовности, и как следствие, ограничивать права и свободы человека и гражданина. Данное положение легитимно и имеет отсылочный характер, что неоднозначно воспринимается гражданами.

Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» определил высшим должностным лицам субъекта Российской Федерации исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории субъекта Российской Федерации обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий. В первую очередь речь идет об определении границ соответствующего субъекта Российской Федерации территорий, на которых предусматривается реализация комплекса ограничительных и иных мероприятий. Во-вторых, проводятся ограничения деятельности отдельных организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также индивидуальных предпринимателей, а также устанавливается особый порядок передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств [5]. Определяются направления принятия ограничительных мер и круг субъектов. Подзаконные акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации служат своеобразным звеном правовой цепочки и возможности введения ограничений «на местах».

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» [6] определяет, что при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации граждане обязаны выполнять законные требования или же указания руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации, представителей экстренных оперативных служб и иных должностных лиц, осуществляющих мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации. При угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации гражданам запрещается: осуществлять действия, создающие угрозу собственной безопасности, жизни и здоровью; осуществлять действия, создающие угрозу безопасности, жизни, здоровью, санитарно-эпидемиологическому благополучию иных лиц, находящихся на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации.

В качестве дополнительного правового звена выступает Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 16.10.2020 № 31 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-19 в период сезонного подъема заболеваемости острыми респираторными вирусными инфекциями и гриппом» которое определяет, что лицам, находящимся на территории Российской Федерации, необходимо обеспечить ношение гигиенических масок для защиты органов дыхания в местах массового пребывания людей, в общественном транспорте, такси, на парковках, в лифтах. Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации) обеспечить контроль, а также принять меры санитарно-эпидемиологического характера (в том числе посредством осуществления ограничительных мероприятий), направленные на защиту лиц, относящихся к группам риска заболевания COVID-19.

На территории субъектов Российской Федерации вводятся советуемые ограничительные меры во исполнение федерального законодательства и подзаконных актов федеральных органов власти. Так, Постановление губернатора Белгородской области от 8 мая 2020 г. № 58 «О мерах по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Белгородской области» определило, что в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», законом Белгородской области от 23 сентября 1998 г. № 41 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» на территории Белгородской области вводится режим повышенной готовности. Пример – граждане обязаны использовать маски, иные средства индивидуальной защиты органов дыхания при нахождении в местах общего пользования, включая все объекты торговли, а также рынки и ярмарки, места оказания услуг населению, в

медицинских организациях, в общественном транспорте, легковых такси, помещениях общественных и административных зданий.

Ответственность за невыполнение соответствующих правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации, определена Федеральным законом от 01.04.2020 № 99-ФЗ). Также за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, и тех же действий (бездействий), совершенных в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина), либо невыполнение в установленный срок выданного в указанные периоды законного предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий предусмотрена ответственность статьями 6.3 и 20.6.1 Кодекса об административных правонарушениях [2].

Таким образом, в статье рассмотрены положения об условиях и направлениях государственно-правового регулирования отношений в области защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, а также ограничительных мер в условиях коронавирусной инфекции. Решением исследования стала оценка правовых мер чрезвычайного характера, выработка алгоритма информационно-правового просвещения населения относительно законности чрезвычайных мер, а также определение тенденций, требующих совершенствования концепции режима повышенной готовности и дальнейшего развития законодательства в санитарно-эпидемиологической сфере.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
3. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650.

4. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

5. Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 14 (часть I). Ст. 2082.

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 15 (часть IV). Ст. 2274.

7. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 16.10.2020 № 31 (ред. от 2020) «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-19 в период сезонного подъема заболеваемости острыми респираторными вирусными инфекциями и гриппом» / Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>.

8. Постановление Губернатора Белгородской обл. от 08.05.2020 № 58 «О мерах по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Белгородской области» (ред. от 12.02.2021) / Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

9. Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Правовые проблемы повышения эффективности мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в современных условиях // Журнал российского права. 2021. № 1. С. 111–126.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Котарева О.В.

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье проводится анализ правовых основ информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел; исследуются критерии классификации нормативных правовых актов, составляющих правовую основу информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел; осуществляется краткий обзор основных нормативных правовых актов, составляющих правовую основу информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Ключевые слова: информационное обеспечение, деятельность органов внутренних дел, правовые основы деятельности.

LEGAL BASIS OF INFORMATION SUPPORT FOR THE ACTIVITIES OF THE INTERNAL AFFAIRS

Kotareva O.V.

(Putilin Belgorod Law Institute of the MIA of Russia)

Abstract: the article analyzes the legal foundations of information support for the activities of internal affairs bodies; examines the criteria for the classification of normative legal acts that constitute the legal basis of information support for the activities of internal affairs bodies; a brief overview of the main regulatory legal acts that constitute the legal basis of information support for the activities of internal affairs bodies is carried out.

Keywords: information support, activities of internal affairs bodies, legal basis of activities.

Одним из приоритетных направлений деятельности правоохранительных органов и внутренней политики государства в целом является выработка и принятие эффективных мер по противодействию преступности.

Реализация правоохранительными органами данной функции предусматривает формирование, хранение и использование огромного массива информации о регистрации граждан и различных материальных объектах, о правонарушениях и лицах, их совершающих, о самих органах и подразделениях, средствах [8, с. 56]. Указанные обстоятельства определяют значимость инфор-

мационного обеспечения в деятельности органов внутренних дел для качественного выполнения возложенных на них функций.

Высокий динамизм развивающихся общественных отношений предопределяет совершенствование информационных технологий и, как следствие, требует надлежащего постоянного и своевременного информационного обеспечения правоохранительных органов [10].

В юридической литературе можно встретить различные точки зрения относительно границ информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел. Так, по мнению А.Н. Прокопенко [9, с. 179], информатизация органов внутренних дел может рассматриваться в рамках единого информационного пространства, поскольку система органов внутренних дел едина. Иного мнения придерживается Г.Г. Саркисян, который отмечает, что важно уделять внимание информационному обеспечению отдельных подразделений органов внутренних дел, чтобы в целом оценивать состояние информатизации.

Исследуя правовую основу информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, в юридической литературе выделяют множество критериев данной классификации. В зависимости от регулятивной значимости выделяют три группы нормативных источников. Первую группу составляют нормативные правовые акты, которые непосредственно регулируют вопросы, связанные с информационным обеспечением правоохранительных органов Российской Федерации.

Во вторую группу входят нормативные правовые акты, содержащие указания о необходимости применения информационного обеспечения при выполнении правоохранительными органами функций, возложенных на них государством.

Третью группу составляют нормативные правовые акты, хотя непосредственно и не регулирующие деятельность, связанную с информационным обеспечением, однако служащие основанием для решения различных правовых, организационных и тактических аспектов ее осуществления.

В качестве критерия для классификации нормативных правовых актов, составляющих основу информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, также выделяют юридическую силу нормативных актов. Первая группа представлена законами и иными нормативными правовыми актами высших законодательных органов. Вторая группа – подзаконными нормативными правовыми актами органов исполнительной власти. Третья – ведомственными нормативными актами.

Дальнейшее исследование правовых основ информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел [7, с. 104] представляется продолжить согласно приведенной классификации в зависимости от юридической силы.

Основополагающим базовым документом в информационной сфере, обеспечивающим единство применяемой терминологии, целей и задач в области информатизации Российской Федерации, является Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [2].

Одним из важнейших направлений деятельности органов внутренних дел является работа с персональными данными. В данной сфере необходимо руководствоваться Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» [3], который устанавливает основные правила обработки, хранения, использования персональных данных.

Особого внимания также заслуживает Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [4], определяющий перечень характеристик состояния национальной безопасности, позволяющий реально оценить степень защищенности нашего государства.

Рассматривая третью группу ведомственных нормативных правовых актов, необходимо обратиться к приказу МВД России от 25.08.2017 № 680 «Вопросы организации информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» [5], приказу МВД России от 06.07.2012 № 678 «Об утверждении Инструкции по организации защиты персональных данных, содержащихся в информационных системах органов внутренних дел Российской Федерации» [6] и т.д.

Конкретные мероприятия по информатизации государственных органов, а также определенные показатели, достижение которых необходимо в рамках реализации плана, предусматривает распоряжение МВД России от 10.04.2020 № 1/4005 «Об утверждении Плана информатизации МВД России на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов».

Определяя ключевые направления деятельности органов внутренних дел, детализируя федеральное законодательство, ведомственные нормативные правовые акты играют огромную роль в правовом регулировании информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

В заключение следует отметить, что рассмотренная действующая система нормативных правовых актов составляет правовую основу информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел. Массив правовых актов достаточно большой, включая федеральное законодательство, подзаконные акты, а также ведомственные акты, которые детально регламентируют механизмы внедрения и применения информационных технологий в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) / Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

2. Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (принят Государственной думой 8 июля 2006 г.; одобрен Советом Федерации 14 июля 2006 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

3. Федеральный закон № 152-ФЗ от 27.07.2006 «О персональных данных» (принят Государственной думой 8 июля 2006 г.; одобрен Советом Федерации 14 июля 2006 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451.

4. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 2016. № 1. Ст. 212.

5. Приказ МВД России от 25.08.2017 № 680 «Вопросы организации информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» / Документ официально не опубликован.

6. Приказ МВД России от 06.07.2012 № 678 «Об утверждении Инструкции по организации защиты персональных данных, содержащихся в информационных системах органов внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2012. № 230.

7. Бурцева Е.В., Селезнёв А.В., Чернышов В.Н. Информационные технологии в юриспруденции: учебное пособие. – Тамбов, 2012. – 164 с.

8. Надыгина Е.В. Теоретико-правовой анализ влияния информационных технологий на правосознание: дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2007.

9. Прокопенко А.Н. Особенности формирования информационных ресурсов МВД России экспертно-криминалистической направленности // Черные дыры в российском законодательстве. 2010. № 3. С. 178–180.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ НОВЕЛЛЫ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ СЕМЬИ И ДЕТСТВА

Лазарева С.А.

(УМВД России по г. Белгороду)

Аннотация: материнство и детство, семья входят в состав основных конституционных ценностей, находятся под защитой государства. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ формулирует новеллы, в том числе и в сфере поддержки и защиты семьи и детства. Указанные новеллы являются предметом настоящего исследования.

Ключевые слова: материнство, детство, семья, поддержка, защита, конституционные новеллы.

CONSTITUTIONAL NEWS IN THE FIELD OF FAMILY AND CHILD PROTECTION

Lazareva S.A.

(Ministry of Internal Affairs of Russia in Belgorod)

Abstract: motherhood and childhood, the family are part of the basic constitutional values and are protected by the state. The law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020 № 1-FKZ formulates novelties, including in the field of support and protection of families and children. These novels are the subject of this research.

Keywords: motherhood, childhood, family, support, protection, constitutional novels.

Действовавшая до 1 июля 2020 года Конституция Российской Федерации давала развернутые установки в отношении проблемы поддержки и защиты семьи и детства, прав и обязанностей родителей, соответствующих обязанностей и гарантий государства.

Статья 2 Конституции объявляла человека, его права и свободы высшей ценностью, в обязанность государства вменяла признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Статья 7, определяя Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, закрепляла положение о государственной поддержке семьи, материнства, отцовства и детства.

Статья 38 закрепляла положения, согласно которым материнство и детство, семья находятся под защитой государства, забота о детях и их воспитание являются равным правом и обязанностью родителей, а трудоспособным детям, достигшим 18 лет, вменяется обязанность заботиться о нетрудоспособных родителях.

Статья 39 гарантировала каждому, следовательно, и ребенку социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом, статья 43 закрепляла право каждого на образование, статья 45 устанавливала гарантию государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Согласно статье 58, каждый, следовательно, и ребенок обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Всякий раз, говоря «и ребенок тоже», мы имеем в виду конституционную обязанность родителей не только лично соблюдать требования Конституции, но и воспитывать в соответствующем, то есть законопослушном духе своих детей, в том числе примером собственного поведения в соответствующих ситуациях.

Статья 72 (ч. 1) в состав предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации включала координацию вопросов здравоохранения; защиту семьи, материнства, отцовства и детства; социальную защиту, включая социальное обеспечение, а также общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта.

Закрепленные в Конституции меры поддержки семьи и детства нашли отражение в текущем федеральном законодательстве [1; 2; 3; 4; 5; 6] и законодательстве субъектов Российской Федерации (см., напр., [7; 8]). Сформирована организационная структура как вертикаль соответствующих органов публичной власти, уполномоченных решать вопросы социальной поддержки и защиты семей, имеющих детей, во главе с Советом при Президенте Российской Федерации по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей. Учреждена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, аналогичные должности в субъектах Российской Федерации.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» предлагаемыми поправками в Конституции усиливает акценты, связанные с поддержкой и защитой семьи и детства.

Вводится статья 67.1, часть четвертая которой гласит: «Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения».

В часть 1 статьи 72 вводится пункт ж¹, согласно которому в состав предметов ведения Российской Федерации включаются защита семьи, материнства,

отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях, а пункт ж излагается в новой редакции: «координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение», что, как нам представляется, также имеет непосредственное отношение к каждой семье.

Пункт «в» части 1 статьи 114, описывающей функции Правительства Российской Федерации и имевший формулировку «обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии», формулируется по-новому: «обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды». Вводятся также ранее отсутствовавшие пункты в1) и в2), причем пункт в2) имеет прямое отношение к исследуемому вопросу, закрепляя за Правительством Российской Федерации функцию, связанную с обеспечением функционирования системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 3 июля 2020 г. № 445 предусмотренные цитируемым законом поправки в Конституцию Российской Федерации вступили в силу 4 июля 2020 года.

С учетом выполненного анализа можно констатировать, что внесенные в Конституцию поправки представляют собой дальнейшее развитие социально-правовой политики государства по защите материнства и детства в России [9], усиливают статус семьи как конституционной ценности [10]. Одобренный 23 декабря 2020 года Президентом Российской Федерации обновленный Единый план по достижению национальных целей развития в составе мер, направленных на сохранение населения и повышение рождаемости, предусматривает продолжение ежемесячных выплат на детей в возрасте до семи лет включительно, индексацию с 2021 года материнского капитала с доведением его до 483 882 рубля на первого ребенка и 639 432 рубля – на второго, внедрение новой модели установления уровня прожиточного минимума и минимального размера оплаты труда. Минимальный размер оплаты труда впервые превысит прожиточный минимум трудоспособного населения [11].

Серьезные угрозы экономике, жизни и здоровью людей несет разразившаяся в мире и не оставившая в стороне Россию коронавирусная пандемия [12].

На федеральном уровне продолжают разработку и испытания вакцин от коронавируса, запатентованы два новейших препарата от коронавирусной инфекции, не имеющие аналогов в мире [13]. Роспотребнадзор ужесточает меры контроля за повсеместным соблюдением карантинных мер [14]. Разработаны соответствующие рекомендации по защите детей [15].

При этом представляются надуманными проблемы определения компетенции субъектов Российской Федерации в области защиты семьи и детства [12]. Как показывает практика, субъекты Российской Федерации, реализуя свои конституционные полномочия, находят разумный баланс между соответствующими полномочиями федеральных структур и доступными субъектам Российской Федерации по экономическим возможностям и мерам поддержки нуждающихся в этом семей с детьми (см., напр., [7; 8]). В субъектах же Российской Федерации возникают общественные инициативы, цель которых состоит в оказании благотворительной помощи конкретным детям и семьям с детьми, осуществлении гражданского контроля за воспитанием детей (см., напр., [16]).

Достаточными ли окажутся объявленные Президентом Российской Федерации в канун нового года дополнительные меры поддержки семей с детьми [17] для разрешения демографического кризиса в стране, покажет время. Пока что объявленная в 2007 году и уточненная в 2014 году Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года желаемых результатов не дала. Надежды на положительные результаты мы в большей степени связываем с объявленной Президентом Российской Федерации программой сокращения бедности в стране [18].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 06.02.2020) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. (ред. от 08.06.2020) № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
3. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
4. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
5. Федеральный закон от 26 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
6. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

7. Закон Московской области от 12 января 2006 г. № 1/2006-ОЗ (ред. от 01.12.2020) «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/>.
8. Социальный кодекс Белгородской области от 28 декабря 2004 г. № 165 (ред. от 18.03.2020) [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru>.
9. Ячменев Ю.В. Социально-правовая политика государства по защите материнства и детства в России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 2 (38). С. 108–115.
10. Нарутто С.В. Семья как конституционная ценность // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5 (78). С. 21–30.
11. Совместное заседание Госсовета и Совета по стратегическому развитию и нацпроектам / Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: www.kremlin.ru.
12. Совещание по вопросам развития ситуации с коронавирусной инфекцией и мерам по её профилактике / Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: www.kremlin.ru.
13. Скворцова объявила о разработке в России «антидота» от коронавируса [Электронный ресурс]. – URL: www.rbc.ru.
14. Попова призвала ужесточить контроль за соблюдением мер против COVID-19 [Электронный ресурс]. – URL: www.ria.ru.
15. О рекомендациях как защитить детей от коронавируса в период снятия ограничений [Электронный ресурс]. – URL: www.rospotrebnadzor.ru.
16. Отчет о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Самарской области за 2016 год [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.garant.ru>.
17. Нарутто С. В. Проблемы определения компетенции субъектов Российской Федерации в области защиты семьи // Правоприменение. 2017. № 1 (2). С. 65–84.
18. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

ОСОБЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ

Леонтьева А.Е.

(Академия управления МВД России)

Аннотация: статья раскрывает содержание и специфику правового положения и правового статуса сотрудников органов внутренних дел, обуславливающего особенности их юридической ответственности. Представлена краткая характеристика видов юридической ответственности должностных лиц органов внутренних дел и сформулированы выводы о ее соответствии правовому статусу сотрудников и последствиям совершенных правонарушений.

Ключевые слова: органы внутренних дел, должностные лица, правовой статус, правонарушения, юридическая ответственность.

FEATURES OF THE LEGAL RESPONSIBILITY OF EMPLOYEES OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES OF RUSSIA

Leontieva A.Y.

(Academy of Management of the MIA of Russia)

Abstract: the article reveals the content and specifics of the legal status and legal status of employees of the internal affairs bodies, which determine the specifics of their legal responsibility. A brief description of the types of legal responsibility of officials of internal affairs bodies is presented and conclusions are formulated about its compliance with the legal status of employees and the consequences of committed offenses.

Keywords: internal affairs bodies, officials, legal status, offenses, legal responsibility.

В современных условиях, сопровождающихся экономической, социальной и политической нестабильностью, роль органов внутренних дел в поддержании общественного правопорядка и защите интересов и прав государства или отдельной личности является исключительной.

Личный состав органов внутренних дел в рамках реализации данной миссии является основным ресурсом повышения эффективности правоохранительной деятельности государства, от которого во многом зависит уровень доверия граждан к основным государственным институтам.

Вследствие этого оправданным является внимание, предъявляемое со стороны населения к морально-психологическим качествам сотрудников органов внутренних дел, а также механизмам и инструментам их формирования, в числе которых важную роль играет правовой институт юридической ответственности, призванный исполнять предупредительную (профилактическую, превентивную), компенсационную, а также карательную функции, что обуславливает актуальность исследования проблемы юридической ответственности сотрудников органов внутренних дел.

В современной юридической науке отдельные аспекты юридической ответственности сотрудников органов внутренних дел рассмотрены в ряде научных работ. Содержание основных видов и форм юридической ответственности сотрудников органов внутренних дел раскрыто в научной работе В.И. Гончарова [2, с. 14]. В научной статье В.Ю. Ларина [3, с. 206] акцент сделан на характеристике уголовно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел и анализе норм уголовного законодательства Российской Федерации, касающихся сотрудников правоохранительных органов. Особенности административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел рассмотрены в научной работе Е.П. Мальцева [4, с. 109]. Особенности влияния юридической ответственности на формирование правового статуса должностных лиц органов внутренних дел охарактеризованы в научной работе Е.Г. Черновой [6, с. 104]. Вместе с тем, несмотря на достаточно широкую представленность, данная тема является по-прежнему актуальной для ее дальнейшего изучения и осмысления в рамках комплексного подхода.

Актуальность исследуемой проблематики обусловлена также и тем, что в системе органов внутренних дел по-прежнему имеют место совершаемые должностными лицами правонарушения, требующие привлечения виновных к ответственности, а, следовательно, определения степени тяжести их вины и выбора справедливого наказания. В данном случае следует согласиться с позицией Э.И. Тамазова, который считает, что совершение правонарушений лицами, которым вменены обязанности обеспечения правопорядка, соблюдения законности и защиты интересов граждан, не только подрывает основы формирования правового государства и гражданского общества, а также наносит серьезный ущерб авторитету государственной власти и создает условия для роста правонарушений, совершаемых иными лицами [5, с. 174]. Очевидно, что правонарушения, совершаемые должностными лицами органов внутренних дел, способны привести к формированию устойчивого стереотипа о бессилии правоохранительной деятельности и к деформации общественного сознания.

Согласно данным, предоставленным Генпрокуратурой России, в течение 2018–2019 гг. число правонарушений и преступлений, совершаемых должностными лицами органов внутренних дел, выросло на 10,4%: если в 2018 г. число совершенных правонарушений составило 3819, то в 2019 г. значение данного показателя выросло до 4216 [7].

При этом на одну тысячу сотрудников органов внутренних дел в этот период пришлось 5,1 правонарушений и преступлений различной степени тяжести, наиболее распространенными из которых являются мошенничество

(1258 эпизодов), правонарушения, связанные с управлением транспортными средствами (1158 эпизодов); грабежи (85 эпизодов); нападения с умышленным причинением вреда здоровью (78 эпизодов); разбои (26 эпизодов), а также убийства и покушения на убийства (32 эпизода) [8]. Данные преступления справедливо можно отнести к категории тяжких и особо тяжких, к виновным в совершении которых должны быть применены меры уголовной ответственности.

Также к числу наиболее распространенных преступлений в среде органов внутренних дел можно отнести злоупотребления должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, незаконное участие в предпринимательской деятельности, приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем, воспрепятствование законной предпринимательской деятельности и т.п. [8].

К отдельной категории преступлений, меры ответственности за совершение которых должны быть применены по всей строгости предусмотренного наказания, З.Р. Берегова [1, с. 95] и Э.И. Тамазов [5, с. 175] предлагают отнести преступления коррупционного характера: получение взятки (ст. 290 УК РФ), дача взятки (ст. 291 УК РФ), посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ), мелкое взяточничество (ст. 291.2 УК РФ) [9], которые, согласно их позиции, можно отнести к категории так называемых «профессиональных преступлений», связанных непосредственно с реализацией сотрудниками органов внутренних дел служебных полномочий, а, следовательно, их степень ответственности должна учитывать отягчающие обстоятельства, обусловленные правовым статусом и должностным положением сотрудников.

Необходимо отметить, что при определении юридической ответственности сотрудника органов внутренних дел, необходимо учитывать тесную взаимосвязь данной правовой категории с таким понятием, как «правовой статус» сотрудника, трактовка содержания которого по-прежнему отличается некоторой противоречивостью в подходах.

В своей работе «О влиянии законности и юридической ответственности на формирование правового статуса должностных лиц органов внутренних дел» Е.Г. Чернова указывает на то, что в современной литературе понятие «правовой статус» достаточно часто отождествляется с понятием «правовое положение», при этом ядром правового положения является именно правовой статус субъекта общественных правоотношений, поскольку его предпосылками, в том числе выступают такие юридические категории, как правосубъектность и юридические гарантии [6, с. 104]. Подобный подход, на наш взгляд, в определенной степени обуславливает специфику правового статуса сотрудников органов внутренних дел, а также особенности юридической ответственности вследствие совершенных правонарушений.

Характеризуя особенности правового статуса сотрудников органов внутренних дел, В.Ю. Ларин акцентирует внимание на том, что нормы Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [10] наделяют должностных лиц органов внутренних дел широким спектром властных полномочий, необходимых для осуществления

правоохранительной деятельности и исполнения иных специальных задач и функций [3, с. 208].

Одновременно, Е.Г. Чернова отмечает, что наряду с большим объемом властных полномочий сотрудники органов внутренних дел наделены также высоким уровнем социальной и правовой ответственности за результаты своей деятельности, что обуславливает специфику их правового статуса и требует введения в данную правовую категорию ряда дополнительных составляющих: например, дополнительных запретов и гарантий, отражающих специфический характер исполнения профессиональных обязанностей [6, с. 105].

Следует также иметь в виду, что согласно со ст. 32 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» [10] сотрудники органов внутренних дел (например, службы юстиции или внутренней службы) могут быть привлечены к исполнению обязанностей, возложенных на сотрудников полиции, вследствие чего в данном случае на них распространяются также обязанности, права и ответственность, равно как и гарантии правовой и социальной защиты, предусмотренные данным законом [3, с. 208].

Правовой статус сотрудника органов внутренних дел возникает в момент подписания трудового договора и нормативного закрепления данного сотрудника в качестве должностного лица, наделенного соответствующими образностями и полномочиями. Следовательно, заключение трудового договора также будет являться моментом, свидетельствующим о возникновении оснований привлечения данного сотрудника к юридической ответственности в случае совершения правонарушений.

Обобщая изложенное ранее, отметим, что правовой статус сотрудника органов внутренних дел, являясь ядром его правового положения, представляет собой совокупность прав, обязанностей и ответственности, которыми он наделается согласно нормам действующего законодательства [9; 10]. Посредством правового статуса закрепляется положение сотрудника органов внутренних дел в обществе, обуславливая специфику его взаимоотношений с государством и определяя особенности юридической ответственности [6, с. 107].

Иными словами, правовой статус сотрудника органов внутренних дел имеет достаточно сложную конструкцию вследствие наделения его наделения специальными правами и обязанностями, обусловленными спецификой деятельности органов внутренних дел, что в свою очередь оказывает влияние на особенности юридической ответственности их должностных лиц.

Сотрудники органов внутренних дел, как и иные категории государственных служащих, несут за результаты своей деятельности уголовную, административную, дисциплинарную, гражданско-правовую и материальную ответственность [2, с. 16; 6, с. 108], особенности привлечения к которой обусловлены спецификой их правового статуса и характером исполнения должностных обязанностей.

И.В. Гончаров в своей работе предлагает выделять следующие виды правонарушений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел, обусловленных спецификой их правового статуса и определяющих условия привлечения к юридической ответственности:

- правонарушения, совершаемые в течение рабочего времени в рамках исполнения профессиональных обязанностей;
- правонарушения, совершаемые в связи с исполнением служебных обязанностей;
- правонарушения, совершаемые вне исполнения служебных обязанностей (как правило, во вне рабочее время) [2, с. 15].

Следовательно, можно сделать вывод, что в первых двух группах правонарушений сотрудник органов внутренних дел рассматривается как должностное лицо, в то время как в отношении третьего вида правонарушений – в качестве лица гражданского, к которому будут применены общие принципы привлечения к юридической ответственности.

Исходя из этого, как отмечает в своей работе Е.Г. Чернова, в случае совершения правонарушений сотрудниками органов внутренних дел вне исполнения служебных обязанностей, они привлекаются к ответственности в рамках гражданского законодательства, в то время как ущерб, причиненный ими в условиях исполнения должностных обязанностей, компенсируется пострадавшему государством, которое впоследствии вправе взыскать его полностью или частично с сотрудника, совершившего правонарушение [6, с. 108].

Особенности юридической ответственности сотрудников органов внутренних дел могут также проявляться в следующих факторах:

- природа правонарушений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел, основана на возможности злоупотребления властными полномочиями, которыми они наделяются вследствие своего правового положения;
- более высокий уровень тех видов юридической ответственности, которые применимы также к гражданам Российской Федерации;
- наличие оснований, позволяющих привлечь к юридической ответственности, предусмотренных только для сотрудников органов внутренних дел [2, с. 16].

Данные особенности юридической ответственности сотрудников органов внутренних дел создают необходимые предпосылки и условия осуществления ими профессиональной деятельности и исполнения должностных обязанностей, исходя из принципа законности, который достаточно тесно связан с так называемой «позитивной» юридической ответственностью.

Позитивная юридическая ответственность основана на стремлении сотрудника органов внутренних дел при исполнении им профессиональных обязанностей следовать принципам правомерного поведения, соблюдения закона [6, с. 108], что, в конечном итоге, приводит к обеспечению законности в обществе, охране общественного правопорядка и развитию правового государства.

В случае, когда сотрудник при исполнении должностных обязанностей допускает совершение правонарушений, отклоняясь от принципа законности, речь идет о необходимости применения так называемой «негативной» (ретроспективной) юридической ответственности, которая предусмотрена на общих для граждан Российской Федерации основаниях, однако, как было отмечено ранее, имеет особенности, обусловленные отличиями правового статуса должностных лиц органов внутренних дел [11; 12].

Следовательно, позитивная юридическая ответственность, связанная с осознанием важности и значимости профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел, формирует необходимые условия для укрепления уровня доверия к системе правоохранительной деятельности, а также к институтам государственной власти в целом, в то время как ретроспективная ответственность выступает в роли разрушающего фактора. В данном случае уровень санкций за правонарушения, применяемых в отношении сотрудников органов внутренних дел, должен быть эквивалентен негативным социальным последствиям и ущербу, причиненному индивиду, обществу или государству вследствие их совершения.

В заключение, подводя итог, отметим, что юридическая ответственность сотрудника органов внутренних дел является ядром его правового положения и обусловлена особенностями его профессиональной деятельности, характером и сложностью решаемых задач, а также объемом полномочий, которыми государство наделяет должностных лиц правоохранительных органов.

При исполнении должностных обязанностей сотрудник органов внутренних дел одновременно является участником различных видов правоотношений, а, следовательно, одновременно выступает в роли гражданина Российской Федерации, а также в роли должностного лица, что определяет особенности его юридической ответственности, которая может быть уголовной, материальной, дисциплинарной, гражданско-правовой или административной.

Виды и меры юридической ответственности, применяемой к сотрудникам органов внутренних дел, обусловлены спецификой их профессиональной деятельности и уровнем должностных полномочий, а также степенью общественной опасности совершенного правонарушения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Берегова З.Р. Общая характеристика преступлений, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов // Молодой ученый. 2019. № 46 (284). С. 94–97.
2. Гончаров И.В. Юридическая ответственность сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 1 (33). С. 14–19.
3. Ларин В.Ю. Уголовно-правовой статус сотрудника органов внутренних дел // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2 (40). С. 206–215.
4. Мальцев Е.П. О развитии механизма административно-правового регулирования дисциплинарной ответственности сотрудников органов внутренних дел // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 4. С. 109–113.
5. Тамазов Э.И. Общая криминологическая характеристика коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 6. С. 174–180.

6. Чернова Е.Г. О влиянии законности и юридической ответственности на формирование правового статуса должностных лиц органов внутренних дел // Вестник КемГУ. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2018. № 4. С. 104–109.

7. Генеральная прокуратура Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <https://genproc.gov.ru/>

8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 18.02.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

9. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 06.02.2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

10. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 31.07.2020) // Российская газета 2011. 7 декабря.

11. Тищенко И.В., Максименко А.В., Меняйло Л.Н. Роль органов внутренних дел в возмещении материального ущерба вследствие совершенного преступления // Бизнес в законе. 2014. № 1. С. 68–72.

12. Карагодин А.В., Катаева О.В., Прокопенко А.Н. Правовой анализ отдельных типовых ситуаций, возникающих в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: учебное пособие. – Белгород: Белгородский юридический институт МВД России, 2013. – 80 с.

УДК 34

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Лысенко В.А.,

кандидат юридических наук, доцент

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье рассмотрены основные подходы к пониманию и определению правотворческой деятельности органов внутренних дел. Акцентируется внимание на основных направлениях деятельности по нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

Ключевые слова: правотворчество, нормотворчество, ведомственное правотворчество, нормативный правовой акт, органы внутренних дел, сфера деятельности органов внутренних дел.

THE CONCEPT AND ESSENCE OF LAW-MAKING ACTIVITY OF INTERNAL AFFAIRS BODIES

Lysenko V.A.,

Candidate of Law, Associate Professor
(Putilin Belgorod Law Institute of the MIA of Russia)

Abstract: the article considers the main approaches to understanding and defining the law-making activities of the internal affairs bodies. Attention is focused on the main areas of activity for the development and implementation of state policy and legal regulation in the field of internal affairs.

Keywords: law-making, rule-making, departmental law-making, normative legal act, internal affairs bodies, sphere of activity of internal affairs bodies.

Современная российская государственно-правовая действительность вызывает необходимость адекватного урегулирования развивающихся общественных отношений. Это стимулирует быстрое развитие российской правовой системы, существенный рост массива нормативных правовых актов. Одной из правовых форм деятельности уполномоченных субъектов (государственных органов), формой осуществления функций государства является правотворчество, которое выступает в качестве базового элемента (стадии) правового регулирования общественных отношений. Важность правотворчества как одной из приоритетных правовых форм содержится в том, что оно является отправной точкой механизма правового регулирования наряду с реализационным и правоприменительным процессами. Возможность решения задач государственной деятельности обусловлено степенью эффективности механизма правового регулирования общественных отношений, относящихся к государственно-властной сфере [7, с. 562]. Не является исключением область деятельности органов внутренних дел. Реформа органов внутренних дел ознаменовалась масштабными переменами и необходимостью изменения правовой основы, регламентирующей не только ее деятельность, но и расширяющей возможности ведомственного нормотворчества.

Ведомственному правотворчеству посвящено большое количество работ, его исследованием занимались Ю.Г. Арзамасов, С.Н. Бондарев, Н.Н. Карташев, А.В. Урумов и др. И по сей день оно является одним из дискуссионных в юридической науке.

Так, Ю.Г. Арзамасов определяет нормотворчество органов внутренних дел как деятельность компетентных лиц в системе МВД России, представляющую собой исходный компонент механизма ведомственного правового регулирования, осуществляемую на делегированной и компетенционной основе, которая состоит в установлении, изменении или отмене нормативных актов органов

внутренних дел, регулирующих как внутренние, так и внешние общественные отношения [4, с. 13].

Следует отметить, что нормотворческая деятельность нередко отождествляется с процессом по подготовке (разработке), принятию нормативных правовых актов. Поэтому мы считаем, что вышеприведенное обстоятельство вызывает необходимость уяснения нормотворческой деятельности в двух смыслах: узком и широком. В указанном контексте - это деятельность по формированию норм права (узкий смысл), следует констатировать, что более распространённой является точка зрения согласно которой это официальная, государственно-властная деятельность, осуществляемая уполномоченными субъектами и направленная на подготовку, принятие, изменение (отмену) нормативных правовых актов, содержащих юридические нормы (широкий смысл).

Занимаясь изучением ведомственного правотворчества органов внутренних дел, Н.Н. Карташов концентрирует внимание на его функциональной роли в процессе управления. Он полагает, что нормотворческая деятельность МВД России является частью, стадией процесса управления, имеющей определяющий характер, которая представляет собой правовую форму исполнительно-распорядительной деятельности органов внутренних дел. Делая акцент на регулировании управленческих общественных отношений, он отмечает, что основное ее назначение, состоит в создании правовой основы управления – правовых норм. По его мнению, нормотворческая деятельность МВД России может быть рассмотрена как особый технологический процесс, обладающий присущей только ему спецификой и включающий множество технологических способов, приемов, процедур различной направленности [5, с. 9].

Следует отметить, что анализ понятия правотворчества органов внутренних дел тесно связан с определением сферы внутренних дел. Тем не менее, в нормативных правовых актах не закреплено понятие внутренних дел и понятие органов внутренних дел. На сегодняшний день не существует законодательных определений «внутренние дела» и «органы внутренних дел», а также не существует перечня органов и организаций, которые следует относить к органам внутренних дел Российской Федерации.

Считаем целесообразным установить сферу государственной деятельности по вопросам внутренних дел на основе компетенции Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России). Как федеральный орган исполнительной власти МВД России реализует, прежде всего, функции по выработке и реализации государственной политики, федеральному государственному надзору в сфере внутренних дел (при помощи нормативно-правового регулирования указанной сферы). Кроме того, Министерство компетентно осуществлять контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, контроль в сфере миграции, правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору).

Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации определяет основные задачи, возлагаемые на МВД России. В качестве приоритетных определены выработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел; нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;

обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства; противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности и др. [1].

Как видно из перечисленных задач, основной является возложенная на полицию деятельность по обеспечению гарантированной Конституцией Российской Федерацией (ч. 1 ст. 45) государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, а также по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Как говорилось ранее, легальное определение органов внутренних дел не установлено на законодательном уровне. Органами внутренних дел являются территориальные органы МВД России, к которым относятся территориальные органы окружного, межрегионального, регионального и районного уровня [2].

Исходя из назначения и предмета ведения можно определить, что органы внутренних дел – это специальные, государственные органы исполнительной власти, на которые возложена в соответствии с Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством защита жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности, а также предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.

Для целей настоящей статьи необходимо отграничить понятие органов внутренних дел, выступающих субъектами правотворчества в соответствующей области.

На основании п. 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, среди указанных полномочий МВД России разрабатывает и представляет Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел; подготавливает другие документы, по которым требуется решение Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел, а также осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел и др.

Мы видим, что нормотворческие полномочия органов внутренних дел не ограничиваются компетенцией по изданию нормативных правовых актов по вопросам, в отношении которых такое право прямо предусмотрено законодательством, но и для осуществления любых функций, относящихся к ведению органов внутренних дел [10, с. 26].

При этом наибольшее значение имеет правотворчество на уровне федерального органа исполнительной власти, который исполняет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

Эта деятельность МВД России как субъекта издания нормативных правовых актов, в том числе наиболее важных из них, которые регулируют правоотношения, права и свободы граждан, в связи с чем проходят государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации и четко регламентированы Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации [3].

В рамках данной статьи целесообразно рассматривать исключительно ведомственное правотворчество федерального уровня, не включающее в себя более широкую деятельность по изданию правовых актов, в том числе, обладающих признаками нормативности, осуществляемую территориальными органами внутренних дел различного уровня.

Нормативные правовые акты органов внутренних дел имеют подзаконный, ведомственный характер и издаются в форме приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов. Ведомственные нормативные правовые акты представляют собой официальные документы управленческого, оперативного характера, исходящие от уполномоченного субъекта, призванные организовать деятельность органов внутренних дел, направленные на выполнение возложенных на них задач и функций, в рамках предоставленной компетенции регулирующих сферу внутренних дел.

В рамках основных направлений деятельности по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел органы внутренних дел реализуют полномочия по нормативному регулированию не только собственной деятельности, но и всей сферы общественных отношений в области внутренних дел.

Посредством механизма правового регулирования правотворчество обеспечивает воздействие на правоотношения через нормативные предписания.

Стоит отметить, что участие органов внутренних дел в деятельности по подготовке нормативных правовых актов, относящихся к компетенции других государственных органов, представляет собой выполнение ОВД отдельных правотворческих полномочий. Его нельзя отнести к нормотворческой деятельности в чистом виде по причине того, что исходное понятие включает в себя последовательный перечень характерных действий: разработка, принятия, отмена и изменение нормы права.

Следует согласиться с точкой зрения А.В. Урумова, который считает, что категория правотворческой деятельности органов внутренних дел охватывает не только непосредственную разработку, принятие, отмену или изменение нормативных предписаний, но и иные формы участия органов внутренних дел в выработке нормативных правовых актов, принятие которых входит в компетенцию других государственных органов и должностных лиц [8 с. 62].

Правотворчество органов внутренних дел понятие широкое, которое включает в себя разнообразные функции правотворческого характера, осуществляемые в различных формах. Это деятельность органов внутренних дел по разработке, изменению, отмене, а также интерпретации нормативных предписаний и заключение на делегированной и компетенционной основе нормативных договоров.

Таким образом, под правотворчеством органов внутренних дел следует понимать осуществляемую в рамках компетенции целенаправленную, результативную, предметно-организационную, управленческую деятельность органов внутренних дел, направленную на выявление потребностей в правовом регулировании сферы внутренних дел, по участию в создании, изменении и отмене нормативных правовых актов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.
2. Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 10. Ст. 1334.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 15.10.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895.
4. Арзамасов Ю.Г. Обеспечение прав человека и гражданина в нормотворческой деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 1998. С. 13-14.
5. Карташов Н.Н. Технологии нормотворчества (на примере МВД России): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2004.
6. Лысенко В.А., Рязанова Н.А., Вородюхин С.Е. Основные вехи становления белгородской милиции // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2018. Т. 8. № 3 (28). С. 250–256.
7. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. – Москва, 2018. С. 562–568.
8. Урумов А.В. Правотворчество в органах внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2007.
9. Формирование антикоррупционного поведения сотрудников и работников органов внутренних дел: учебное пособие / И.Ф. Амельчаков, В.А. Лысенко, С.Е. Вородюхин [и др.]. – Белгород: Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2020. – 116 с.
10. Черников В.В., Степанов О.А. [и др.] Организация нормотворческой деятельности в системе МВД России. – Москва: МВД России, 2002.

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

Малахов С.А.,

адъюнкт

(Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя);

Баранова Т.Ю.

(Линейный отдел МВД России в аэропорту Внуково)

Аннотация: в статье обосновывается предложение по возможности расширения административно-юрисдикционных полномочий органов местного самоуправления в условиях реформирования административно-деликтного законодательства.

Ключевые слова: публичная власть, органы местного самоуправления, административная юрисдикция, административные комиссии, административно-деликтное право, законодательство об административных правонарушениях.

ON THE ISSUE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AS A SUBJECT OF ADMINISTRATIVE-TORT JURISDICTION

Malakhov S.A.,

adjunct

(Kikot Moscow University of the MIA of Russia);

Baranova T.Yu.

(Line Department of the MIA of Russia at Vnukovo Airport)

Abstract: the article substantiates a proposal on the possibility of expanding the administrative-jurisdictional powers of local self-government bodies in the context of reforming the administrative and tort legislation.

Keywords: public authority, local self-government bodies, administrative jurisdiction, administrative commissions, administrative-tort law, legislation on administrative offenses.

В соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» органы местного самоуправления и органы государственной власти стали входить в систему публичной власти России [2].

Публичная власть является системообразующим правовым понятием, однако оно на сегодняшний день не имеет законодательного закрепления, в науке сложилось конвенциональное мнение о том, что публичная власть является обобщающим понятием по отношению ко всем разновидностям организации территориальной власти. Отдельные авторы выносят предложения по закреплению дефиниции «публичная власть» в Конституции Российской Федерации [5, с. 93].

На наш взгляд, до внесенных в Конституцию Российской Федерации изменений структура публичной власти была понятна, хотя и нуждалась в законодательном закреплении и теоретическом обосновании.

Конституция Российской Федерации провозглашает: «источником власти в России является её многонациональный народ, который осуществляет данную власть в трех формах: непосредственно, через органы государственной власти, через органы местного самоуправления» [1].

На основе данного конституционного положения можно прийти к выводу о том, что на сегодняшний день в России существует два вида публичной власти:

1) государственная власть – это система органов государства, состоящая из двух уровней (федерального и регионального), которая включает законодательные, исполнительные, судебные органы, реализующие свои полномочия в предусмотренных законом рамках;

2) муниципальная власть – это система органов местного самоуправления, осуществляющая свои полномочия в рамках закона самостоятельно и под свою ответственность в интересах населения.

Главной задачей органов местного самоуправления является разрешение вопросов местного значения, но кроме этого органам местного самоуправления могут быть переданы и некоторые полномочия государственных органов власти.

Органы местного самоуправления являются субъектами административных правоотношений, так как в ходе решения вопросов местного значения, а также осуществления переданных полномочий они вступают в административно-правовые отношения, сущностью которых является властное, управленческое начало и соответствующий императивный характер.

Одним из видов деятельности исполнительных органов местного самоуправления (как правило, входящих в администрацию муниципального образования) является осуществление административной юрисдикции в рамках установленных законом полномочий.

В доктрине административного права вопрос определения содержания административной юрисдикции является дискуссионным, в самом общем виде административная юрисдикция – это один из видов правоохранительной деятельности органов публичной власти, включающий в себя рассмотрение дел об административных правонарушениях с последующим принятием имеющих правовые последствия решений.

Таким образом, следует выделить основные признаки, которые характерны для административной юрисдикции:

1) вид деятельности, урегулированной административно-процессуальными нормами;

2) субъектом реализации являются органы публичной власти и их должностные лица;

3) содержание данной деятельности состоит в рассмотрении дел об административных правонарушениях и принятия по ним решения.

В свою очередь, субъект административной юрисдикции – это определенный законом участник административно-юрисдикционных правоотношений, наделенный полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию по ним решения.

Правовой статус субъекта административной юрисдикции определяется совокупностью имеющихся у него прав и обязанностей по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятия по ним решения, которые закреплены на федеральном уровне в Разделе III Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту – КоАП РФ) [3].

Следует отметить, что административно-деликтное законодательство представляет собой двухуровневую систему, состоящую из КоАП РФ и принимаемых на его основе законов субъектов об административных правонарушениях.

Органы местного самоуправления в качестве субъекта административной юрисдикции представлены в КоАП РФ «комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации» [3]. За исключением комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (которые создаются на базе администраций муниципального образования), остальные органы административной юрисдикции местного самоуправления рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации.

При анализе регионального уровня законодательства об административных правонарушениях обнаруживается достаточное количество норм, содержащих положения о муниципальных субъектах административной юрисдикции. Так, в Законе Брянской области от 15 июня 2007 г. № 88-3 «Об административных правонарушениях на территории Брянской области» [4] одна из глав посвящена вопросам реализации отдельных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях.

В частности, имеются статьи, которые прямо определяют субъектов (должностных лиц органов исполнительной власти местного самоуправления) административной юрисдикции по ряду составов, предусмотренных федеральным законодательством (КоАП РФ).

Таким образом, в действующем законодательстве об административных правонарушениях имеются предпосылки, позволяющие считать некоторые органы местного самоуправления и определенных должностных лиц субъектами административной юрисдикции по применению норм КоАП РФ.

На сегодняшний день административные правонарушения являются самым распространенным видом деликтов, подрывающих основы правопорядка и негативным образом влияющих на правосознание граждан. Согласно статистическим сведениям Судебного департамента Верховного Суда России судами общей юрисдикции было рассмотрено за 2019 год – 7030000, за 2018 год –

7055686, за 2017 год – также более 7 миллионов дел об административных правонарушениях [6].

Указанная статистика актуализирует вопросы повышения эффективности правоохранительной деятельности публичных органов власти, в частности административной юрисдикции как одного из средств обеспечения правоохраны.

Таким образом, видится, что многие дела об административных правонарушениях, предусмотренные статьями КоАП РФ, могли бы рассматриваться органами местного самоуправления, являющимися субъектами административной юрисдикции.

Данное утверждение имеет под собой несколько оснований:

1) необходимость передачи ряда государственных полномочий на местный уровень в условиях построения правового государства, в том числе полномочий правоохранительной направленности (административно-юрисдикционных);

2) в условиях большого количества совершаемых административных деликтов расширение круга субъектов административной юрисдикции, реализующих свои полномочия в рамках КоАП РФ, повысит эффективность правоохранительной правоприменительной деятельности;

3) на сегодняшний день сложилось достаточное количество нормативных предпосылок расширения административно-юрисдикционных полномочий органов местного самоуправления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. – URL: <https://consultant.ru>.

2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [Электронный ресурс]. – URL: <https://consultant.ru>.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. [Электронный ресурс]. – URL: <https://consultant.ru>.

4. Закон Брянской области № 88-3 от 15 июня 2007 г. «Об административных правонарушениях на территории Брянской области» (с изменениями на 28 июля 2020 года) // СПС «КонсультантПлюс».

5. Кандрина Н.А. Публичная власть в современной российской государственности // Известия Алтайского государственного университета. 2016. № 3 (91). С. 92–96.

6. Данные судебной статистики СД при ВС РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.

7. Местное самоуправление и муниципальное управление: учебник. – Москва, 2015.

СУЩНОСТЬ ТЕОРИИ ПЕРМАНЕНТНОЙ РЕВОЛЮЦИИ

Малахов А.Г.

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в научной статье автор анализирует взгляды Л.Д. Троцкого и В.И. Ленина на построение социалистического государства в отдельно взятой стране в контексте октябрьских событий 1917 года и их дальнейшее значение для истории России. Выделены важнейшие аспекты для победы социализма в России.

Ключевые слова: социалистическая революция, партия большевиков, диктатура пролетариата, Л.Д. Троцкий, В.И. Ленин.

THE ESSENCE OF THE THEORY OF PERMANENT REVOLUTION

Malakhov A.G.

(Putilin Belgorod Law Institute of the MIA of Russia)

Abstract: in the scientific article, the author analyzes the views of L.D. Trotsky and V.I. Lenin on the construction of a social state in a particular country in the context of the October events of 1917 and their further significance for the history of Russia. The most important aspects for the victory of socialism in Russia are highlighted.

Keywords: socialist revolution, Bolshevik Party, dictatorship of the proletariat, L.D. Trotsky, V.I. Lenin.

В последнее время социалистическая революция стала предметом споров в идеологической войне, которая активно ведется западными, а также внутренними силами против современной России, где, безусловно, главным оружием является фальсификация исторических фактов. Многие современные историки пытаются представить события Октября как государственный переворот заговорщиков. Оппозиционеры Октябрьской революции не упускают возможности объединить февраль и октябрь в единую цепь закономерных событий, тем самым подрывая историческую значимость Октября. Реанимация так называемого троцкизма и непосредственно теории «перманентной революции» стала одним из главных политических инструментов фальсификации данных.

Самым искаженным фактом, по нашему мнению, является сопоставление ленинизма и троцкизма. В плане близости идей, которые якобы не вызывают сомнений, но достаточно разные по целям, и путей их достижения. В теории троцкистов Россия была лишь инструментом, своего рода порохов для разжигания мировой революции, ее коренные интересы для них не имели никакого

значения. Думаю, будет целесообразно вспомнить для окончательного опровержения сходства троцкизма и ленинизма тот факт, что Л.Д. Троцкий был самым непримиримым критиком большевиков на протяжении пятнадцати лет с момента II съезда РСДРП, на котором он присоединился к меньшевикам, а к партии большевиков он примкнет лишь летом 1917 года.

Теория троцкизма гласит, что социализм не может быть построен в отдельно взятой стране. Идеи социализма возможно воплотить в жизнь только посредством мировой революции. И только в этом случае, по мнению Л.Д. Троцкого, государственный аппарат перестанет существовать, а в противном случае приведет к его бюрократизации, что полностью противоречит основным принципам социалистической революции.

В.И. Ленин же напротив придерживался фундаментальных идей К. Маркса при разработке своей теории, в основе которой лежала связь между революционным пролетариатом и крестьянским движением. На протяжении всей своей политической карьеры В.И. Ленин все дальше развивал идеи К. Маркса. Ознакомившись с трудами В.И. Ленина «Военная программа пролетарской революции» [3] и «О лозунге Соединенных штатов Европы» [4], мы приходим к выводу, что в условиях империалистического государства победа социализма всё-таки возможна, даже в отдельной капиталистической стране. Данная теория нашла свое подтверждение в истории России после октябрьских событий 1917 года.

Несмотря на все разногласия в подходах к построению социалистического общества Л.Д. Троцкий в качестве приемника В.И. Ленина видел только свою кандидатуру, именно поэтому он вел такую ожесточенную борьбу с советским руководством, во главе которого стоял И.В. Сталин. Широко пропагандируемая самим Л.Д. Троцким теория «перманентной революции» была им позаимствована у Гельфанда (А.Л. Парвуса), который на тот момент времени являлся его политическим союзником и относил себя к меньшевикам.

Разногласия Л.Д. Троцкого с большевиками впервые проявились еще во время Первой русской революции 1905 года, когда решался вопрос станет ли крестьянство союзником пролетариата и пойдет ли оно за ним. Успешный исход революции большевики видели только при таком союзе. Л.Д. Троцкий напротив не воспринимал в 1905 году крестьянство как революционную силу, о чем свидетельствует выдвинутый им лозунг «без царя, а правительство рабочее». Исходя из смысла этого лозунга, можно сделать вывод, что Л.Д. Троцкий собирался осуществить революцию без крестьянства. Именно в этом и заключался его главный просчет, так как не только по мнению В.И. Ленина, но и по положениям самого К. Маркса достижение такого союза является альфой и омегой для осуществления пролетарской революции.

Л.Д. Троцкий прекрасно понимал, что пролетариат в России является достаточно малочисленным классом, чтобы единолично удерживать свою власть. В связи с этим не представлял возможным существование без экономической, политической и военной помощи со стороны европейского пролетариата, полностью отрицая революционную силу крестьянства. В этом и есть смысл теории «перманентной революции», которая была направлена не только на разжи-

гание мирового пожара, но и против так называемой диктатуры пролетариата – главного элемента в теории В.И. Ленина. По положению Ленина, эта диктатура и есть союз крестьян с пролетариатом, направленный на свержение капитализма, но только при условии, что ключевым и руководящим механизмом данного союза будет пролетариат.

Все сомнения Л.Д. Троцкого в единоличной победе союза русского пролетариата и крестьянства без помощи извне развеяла сама история. После октябрьских событий 1917 года образовалось первое в мире социалистическое государство. И за невиданно короткий срок, несмотря на последствия Первой мировой войны, Гражданской войны и Великой Отечественной войны, вышло в мировые лидеры по всем аспектам промышленности и сельского хозяйства, впоследствии став сверхдержавой. Многие государства, видя такие достижения, не упускают возможности упрекнуть СССР, что это достигнуто только благодаря безжалостной эксплуатации людских ресурсов, и никто из них не задумывается, что например, Япония и Китай применяли более жестокие способы эксплуатации населения и на такие темпы роста так и не вышли.

По мнению троцкистов, русских меньшевиков и западных демократов, неизбежен длительный перерыв между демократической и социалистической революциями и победа возможна лишь тогда, когда пролетариат составит основную массу населения в стране. Теория социалистической революции В.И. Ленина полностью разбила их виденье. Революционные события Февраля и Октября Ленин рассматривал, как два звена единого процесса.

Свои важнейшие положения для победы социализма в России В.И. Ленин разработал еще в 1905 году. Они заключались в создании партии нового типа и ее руководящей роли в государстве, а также в верховенстве пролетариата и его прочного союза с крестьянством и самое главное – это закономерный процесс перерастания буржуазно-демократической революции в социалистическую [5]. Эти мысли полностью нашли свое отражение в его работе «Две тактики социал-демократии в демократической революции», где, говоря о непрерывности революции, В.И. Ленин писал: «Пролетариат должен провести до конца демократический переворот, присоединяя в себе массу крестьянства, чтобы раздавить силой сопротивление самодержавия и парализовать неустойчивость буржуазии. Пролетариат должен совершить социалистический переворот, присоединяя к себе массу полупролетарских элементов населения, чтобы сломить силой сопротивление буржуазии и парализовать неустойчивость крестьянства и мелкой буржуазии».

Отрицать успехи советской экономики к 1940 году просто невозможно. Это признавал и сам Л.Д. Троцкий в своей книге «Преданная революция» [8]. В СССР был создан единый промышленный и сельскохозяйственный комплекс, который был полностью независим от мирового рынка. Советское государство и темпы его экономического роста показали всему миру превосходство социализма над рыночной экономикой. Отдельное внимание было уделено развитию военной отрасли, которая в дальнейшем помогла победить сильнейшую как в промышленном плане, так и в военном гитлеровскую Германию и ее сателлитов.

Но все же некоторые взгляды Л.Д. Троцкого являются весьма поучительными и объективными. Это касается противоборства политических группировок внутри страны, взаимоотношений бюрократического аппарата и богатства государства. Л.Д. Троцкий всегда считал, что рано или поздно бюрократическая верхушка власти сделает все, чтобы упрочить свое главенствующее положение, и попытается вернуться к частной собственности. Такое явление он называл социальным паразитизмом. В этом плане Л.Д. Троцкий оказался достаточно дальновидным, при дальнейшем развитии социализма классовая борьба только усиливалась. То, чего так боялся И.В. Сталин и предвидел Л.Д. Троцкий, все же случилось. Это предельно точно продемонстрировали М.С. Горбачев и Б.Н. Ельцин, которые в своей политике придерживались западной концепции устройства государства, их действия не усилили советскую систему, а только окончательно ее ослабили. Построенная ими модель государства, которая была направлена только на потребление ресурсов, но никак не на их производство, вызвала резкий рост коррупции и полную деградацию собственной экономики. Словом, государство рухнуло в такую пропасть, из которой не может выбраться до сих пор.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Зив Г.А., Троцкий Л.Д. Характеристика (по личным воспоминаниям). – Нью-Йорк: Народоправство, 1921.
2. Каменев Л.Б. Ленинизм или троцкизм. – Симферополь: Крымгосиздат, 1925.
3. Ленин В.И. О лозунге «разоружения». Военная программа пролетарской революции. – Москва: Партиздат, 1933.
4. Ленин В.И. О лозунге Соединенных штатов Европы. – Москва: Социал-демократ, 1915.
5. Ленин В.И. Полное собр. соч. – 5-е изд. – Москва: Политиздат, 1976. Т. 11.
6. Медушевский А.Н. Политическая мысль и дискуссии 20-х годов XX века. – Москва: Политическая наука, 2001. С. 164–172.
7. Сталин И.В. Сочинения. Т. 10. – Москва: Госполитиздат, 1949.
8. Троцкий Л.Д. Преданная революция. – Москва: НИИ Культуры, 1991.

КОММУНИКАТИВНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Меняйло Л.Н.,

кандидат политических наук, доцент;

Меняйло Д.В.,

кандидат юридических наук, доцент

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье рассматриваются некоторые коммуникативные технологии, используемые сотрудниками органов внутренних дел как в служебном коллективе, так и при взаимодействии с гражданами при выполнении профессиональных задач.

Ключевые слова: коммуникативные технологии, коммуникативная компетентность, сотрудники органов внутренних дел, технология интерактивного общения, технологии коллективного взаимодействия.

COMMUNICATION TECHNOLOGIES IN THE ACTIVITIES OF EMPLOYEES OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES

Menyailo L.N.,

Candidate of Political Sciences, Associate Professor;

Menyailo D.V.,

Candidate of Law, Associate Professor;

(Putilin Belgorod Law Institute of the MIA of Russia)

Abstract: the article discusses some communicative technologies used by employees of the internal affairs bodies both in the service team and when interacting with citizens when performing professional tasks.

Keywords: communicative technologies, communicative competence, employees of internal affairs bodies, technology of interactive communication, collective interaction technology.

Реализация в деятельности сотрудников органов внутренних дел принципов доверия, открытости и публичности нацеливает на решение вопросов профессиональной деятельности не только методами административно-правового характера, но и коммуникативными методами. Реализация коммуникативных методов предполагает коммуникативную компетентность сотрудников ОВД, то есть высокоразвитую способность к использованию средств общения в целях оказания воздействия на правосознание и поведение граждан.

Несформированная коммуникативная компетентность может приводить порой к неэффективности решения служебных задач, выбору административно-правовых способов воздействия на граждан со стороны сотрудников органов внутренних дел.

Коммуникативная компетентность сотрудников органов внутренних дел реализуется в основном в двух направлениях:

во-первых, в рамках служебного коллектива с руководством и коллегами;
во-вторых, непосредственно с различными категориями граждан в процессе реализации оперативно-служебных задач.

Каждое направление характеризуется своими особенностями.

Что касается первого направления, то необходимо отметить, что процессы коммуникативного взаимодействия в служебных коллективах в органах внутренних дел строятся на основе обмена служебной информацией, координации действий, совместного участия в принятии решений и их исполнении, в планировании деятельности. Безусловно, подобного рода коммуникации зависят от ряда факторов, среди основных укажем, например, зависимость от характера и обстановки выполняемых профессиональных задач, от сформированного корпоративного духа, от правильно понимаемых отношений субординационного характера. Субординационные отношения предполагают определенную иерархичность и директивность.

Эффективность подобного рода коммуникации внутри служебного коллектива зависит от открытости информационных потоков, согласованности при взаимодействии между руководителями структурных подразделений и остальными сотрудниками, а также от наличия у руководителей коммуникативных навыков и умений.

Согласимся с Задорожной О.В., которая отмечает, что «оценка эффективности профессиональной деятельности... напрямую зависит от сформированности коммуникативных навыков, отражающих ... умение выбирать, устанавливать и поддерживать для достижения профессиональных целей наиболее адекватный для конкретной ситуации стиль общения, основанный на уважительном отношении, учете личностных особенностей собеседника, тонкости восприятия ситуации и оценки перспектив ее развития, умения прогнозировать поведение...» [1, с. 103].

Таким образом, организационно-управленческая деятельность руководителя служебного коллектива зависит, в том числе и от того, насколько грамотно и конструктивно он сумеет наладить коммуникативное взаимодействие.

Что касается горизонтальной коммуникации между сотрудниками, занимающими одинаковое положение в служебном коллективе, то она необходима в первую очередь для создания полноценного, плодотворного делового общения, для создания обстановки доброжелательности и уважения друг друга.

Горизонтальная коммуникация обладает определенной особенностью, которая достаточно существенно стала проявляться, как нам кажется, в последние годы. Указанная особенность горизонтальной коммуникации проявляется в ее конкурентной составляющей, которая обуславливает снижение коммуникативного взаимодействия внутри служебного коллектива сотрудников органов

внутренних дел и порой может привести к снижению результативности работы такого коллектива в целом.

Кроме того, эффективность горизонтальной коммуникации напрямую зависит и от таких проявления «человеческой» сущности, как симпатия или антипатия.

Второе направление предполагает коммуникативное взаимодействие сотрудников органов внутренних дел с различными категориями граждан в процессе реализации оперативно-служебных задач.

Безусловно, этому коммуникативному направлению необходимо уделять особое внимание, и строиться оно должно на таких фундаментальных установках, как законность, толерантность, справедливость. Кроме того, установление эффективного механизма коммуникации с гражданами способствует более полной реализации поставленных перед органами внутренних дел задач. Поэтому сотрудник должен, прежде всего, исходить из приоритета задач правоохранительной деятельности.

Ошибки в профессиональном общении могут иметь совсем иные по характеру последствия, и хотя общаться умеют все, навыки именно профессионального общения необходимо развивать и оттачивать.

В этом существенную помощь может оказать ориентация на коммуникативные технологии, которые предоставляют возможности для получения целевой информации сотрудникам органов внутренних дел.

Необходимо обратить внимание на технологию интерактивного общения. Интерактивная сторона общения представляет собой взаимодействие и взаимное влияние сторон (субъектов) общения друг на друга определенными действиями.

Данная технология может быть представлена такими способами как:

- «заражение» – бессознательная, невольная подверженность человека определенным психологическим состояниям, создаваемым другой стороной по общению. Этот вид психологического воздействия, может применяться и в процессе делового взаимодействия и в процессе взаимодействия с гражданами. Причем можно передать свой энтузиазм, воодушевить собеседников, а можно заразить и негативными эмоциями;

- «внушение» – процесс целенаправленного воздействия, основанного на не критическом (внушаемом) процессе восприятия информации. Внушение – самый распространенный метод воздействия. Правоприменительная практика показывает, что область применения внушения может быть условно разделена на следующие три блока:

- для блокировки нежелательного поведения;
- для склонения к желаемому действию;
- для решения задач служебной деятельности;

- «убеждение» – это воздействие на сознание, чувства и волю людей посредством общения, разъяснения и доказательства правильности того или иного положения, взгляда, поступка, либо их недопустимости с целью изменения существующих взглядов, установок, позиций, отношений и оценок. Убеждение – основной, наиболее универсальный способ коммуникативного воздействия.

Механизм убеждения основан на активизации умственной деятельности человека, на сознательном выборе им путей и средств достижения цели. Убедить кого-либо в чём-либо – значит добиться такого состояния, когда убеждаемый вследствие логических рассуждений и умозаключений согласится с определённой точкой зрения и будет готов защищать её или действовать в соответствии с ней;

- «принуждение» – стремление заставить человека вести себя вопреки его желаниям и убеждениям. Однако нельзя забывать, что реализация принуждения должна осуществляться только в правовом поле.

Следующая технология – технология диалогового взаимодействия.

Данная коммуникативная технология также актуальна для профессионального общения сотрудников органов внутренних дел, так как она направлена на решение сложных задач профессиональной деятельности, получение и анализ информации, обсуждение альтернативного мнения, принятие взвешенного и продуманного решения. При этом указанная коммуникативная технология позволяет совершенствовать навык тактично отстаивать свою точку зрения, слышать и слушать собеседника, выявлять необходимую информацию, переводить общение в нужное для решения оперативно-служебных задач русло. К диалоговым видам взаимодействия относится и деловая беседа, и телефонный разговор, и дискуссия, и совещание и т.д.

Необходимо остановиться и на технологии коллективного взаимодействия.

Данная технология ориентирует сотрудников органов внутренних дел на соответствующее поведение внутри служебного коллектива. Сотруднику необходимо избегать таких форм обращения, которые унижают партнера (насмешки, оскорбления и т.д.); избегать проявлений нетерпимости, раздражительности по отношению к окружающим; избегать «негативных» разговоров: не жаловаться, не перекладывать на других свои проблемы и трудности; избегать немотивированных споров; воздерживаться от вмешательства в чужие дела, проявляя навязчивость [3; 4]. Особое внимание необходимо уделять контролю своих эмоций.

Реализуя поставленные Министерством внутренних дел Российской Федерации задачи, сотрудник органов внутренних дел должен стремиться к качественному установлению психологического контакта с гражданами (как представляющими оперативный интерес, так и не представляющими); к преодолению психологических барьеров в общении; умело владеть психотехникой.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Задорожная О.В. Методические аспекты совершенствования коммуникативных навыков специалистов в сфере оказания юридических услуг при овладении технологиями профайлинга // Наука. Культура. Общество. 2015. № 1. С. 103–112.

2. Коблов Ф.И. Совершенствование подготовки сотрудников органов внутренних дел в центрах профессиональной подготовки МВД России // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. Серия:

Педагогика. Психология. Социальная работа. Ювенология. Социокинетика. 2012. Т.18. № 3. С. 139–142.

3. Лубский А.В., Лубский Р.А., Пестов Р.А. Особенности рефлексивных и нерефлексивных структур правового поведения в современном российском обществе // Философия права. 2019. № 1 (88). С. 54–59.

4. Лубский А.В., Лубский Р.А., Войтенко В.П. Индивидуализм и модальные модели социального поведения в российском обществе // Гуманитарий Юга России. 2017. Т. 6. № 3. С. 225–239.

УДК 343.1

ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

Наметкин Д.В.,

кандидат юридических наук

(Приволжский филиал ФГБОУ ВО

«Российский государственный университет правосудия»)

Аннотация: в статье рассматриваются организационные и правовые основы деятельности органов дознания как участников уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: органы дознания, неотложные следственные действия, дознание, предварительное следствие, участники уголовного судопроизводства, оперативно-розыскная деятельность, оперативно-розыскные мероприятия.

PROBLEMS OF REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF DETECTING BODIES IN THE CRIMINAL PROCESS

Nametkin D.V.,

Candidate of Law

(Privolzhsky branch of the Russian State University of Justice)

Abstract: the article examines the organizational and legal foundations of the activities of the bodies of inquiry as participants in criminal proceedings.

Keywords: bodies of inquiry, urgent investigative actions, inquiry, preliminary investigation, participants in criminal proceedings, operational-search activity, operational-search measures.

Актуальность темы, подлежащей исследованию в данной статье, обусловлена возрастающей деятельностью правоохранительных органов, направленной на борьбу с преступностью. Полиция как универсальный орган дознания призвана обеспечить достойный барьер противодействия преступности. Приоритетная роль органов дознания в лице полиции закреплена в тексте Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 [1].

Деятельность органов дознания всегда являлась объектом исследования как правоприменителей, так ученых-процессуалистов [17]. Аспекты деятельности органов дознания стали предметом научных изысканий следующих авторов: С.И. Гирько [2], О.А. Малышевой [3], А.А. Крымова [4], О.В. Качаловой [5], А.М. Долгова [6], М.В. Зотовой [7], Л.А. Ярыгиной [8], Д.А. Григорьева [9], Ю.С. Митьковой [10], М.М. Сеидова [11], И.С. Губарева [12] и других.

Борьба с преступностью связана с различными видами деятельности правоохранительных органов, а не только с реализацией уголовно-процессуальной деятельности. Рассмотрим на примере ОВД основные направления деятельности органов дознания в полиции. Во-первых, это оперативно-розыскная деятельность, направленная на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших, что не охватывается понятием уголовного преследования. Во-вторых, что непременно связано с первым направлением деятельности – это расследование уголовных дел в форме дознания и производство неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство следственных действий носит обязательный характер.

Проблема деятельности органов дознания изначально связана с неопределенностью формулировки определения данного участника уголовного судопроизводства законодателем. Представляется, что в ст. 40 УПК РФ содержится не совсем удачная формулировка в части отнесения к органам дознания органов внутренних дел, поскольку, если обратиться к Положению, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 [13], мы увидим, что в систему органов внутренних дел в том числе входят различные органы, которые совершенно далеки от выполнения уголовно-процессуальной деятельности. Вместе с тем законодатель указывает на то, что в состав органов внутренних дел входит и полиция, должностные лица которой как раз и занимаются реализацией уголовно-процессуальной деятельности [14].

Неопределенность статуса органа дознания порождает ряд противоречий в правоприменительной практике относительно реализации уголовно-процессуальных функций. Мы рассматриваем систему ОВД как государственный орган исполнительной власти, наделенный огромными полномочиями не только в сфере уголовного судопроизводства, но и по охране общественного порядка, выявления, профилактики и пресечения административных правонарушений и т.д. Существует проблема наделения уголовно-процессуальными полномочиями конкретных должностных лиц органа дознания. Давайте рас-

смотрим ситуации, связанные с возбуждением уголовного дела. Возбуждение уголовного дела публичного обвинения, согласно ст. 146 УПК РФ, возлагается на орган дознания, дознавателя, руководителя следственного органа и следователя. Но разве можно представить себе ситуацию, что должностное лицо органа дознания, в чьи полномочия не входит функции осуществления оперативно-розыскной деятельности или производства дознания, может это осуществить? Значит ли, что должностными лицами органа дознания, которые могут быть участниками уголовного процесса, могут быть лишь те субъекты, которые наделены полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности? Уголовно-процессуальный закон не дает нам на это ответа, хотя очевидно, что это не так. Интересное решение этого вопроса предлагает Ю.В. Шпагина в своей работе: представляется целесообразным изменить редакцию п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ, изложив его следующим образом: «1. К органам дознания относятся: 1) полиция в лице ее должностных лиц и органов, с учетом организационно-структурного построения, а также иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности» [14].

Особенная роль должностных лиц органов дознания наблюдается при применении института производства неотложных следственных действий. Именно здесь проявляется активная роль полиции по противодействию преступности. Большинство уголовных дел в этом порядке возбуждается оперуполномоченными и участковыми уполномоченными полиции. Значение данных процессуальных действий имеет неопределимое значение в тех регионах, где малая численность населения и большая площадь. Часто невозможно обеспечить участие дознавателя или следователя для производства предварительного расследования, а угроза утраты доказательств и возможности задержания лица, совершившего преступление, может быть огромна.

Если анализировать статистику о деятельности ОВД как органа дознания, то увидим, что 90% всех уголовных дел расследуется в форме дознания в общем порядке.

Изменение отдельных правовых норм, регламентирующих в том числе и уголовно-процессуальную деятельность полиции при производстве дознания в общем порядке, позволит правоприменителю эффективно осуществлять указанный данный вид деятельности и одновременно повысить уровень обеспечения гарантий прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства [14].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

2. Гирько С.И. Уголовно-процессуальные функции милиции (теоретические, правовые и прикладные проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2004. – 336 с.

3. Малышева О.А. Досудебное производство в российском уголовном процессе: проблемы реализации и правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2015. – 506 с.
4. Крымов А.А. Уголовно-процессуальная деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы России: дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2015. – 537 с.
5. Качалова О.В. Ускоренное производство в российском уголовном процессе: дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2016. – 482 с.
6. Долгов А.М. Дознание как форма предварительного расследования: дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2016. – 222 с.
7. Зотова М.В. Дознание в сокращенной форме в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2016. – 28 с.
8. Ярыгина Л.А. Доказывание при производстве дознания в сокращенной форме: дис. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2017. – 252 с.
9. Григорьев Д.А. Дифференциация процессуальной формы производства дознания: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2018. – 201 с.
10. Митькова Ю.С. Дознание в органах внутренних дел как сфера реализации контрольно-надзорных полномочий в российском надзорном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2018. – 273 с.
11. Сеидов М.М. Правовое обеспечение направлений уголовно-процессуальной деятельности органов дознания Министерства внутренних дел Российской Федерации на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2018. – 268 с.
12. Губарев И.С. Теоретико-правовая модель сокращенного досудебного производства по преступлениям небольшой и средней тяжести: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2019. – 196 с.
13. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52. Ч. V. Ст. 7614.
14. Шпагина Ю.В. Уголовно-процессуальная деятельность полиции как органа дознания: теоретико-правовые основы и правоприменительная практика: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2020. – 275 с.
15. Карагодин А.В., Катаева О.В., Прокопенко А.Н., Правовой анализ отдельных типовых ситуаций, возникающих в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: учебное пособие. – Белгород: Белгородский юридический институт МВД Российской Федерации, 2013. – 80 с.
16. Лысенко В.А., Крамской И.С., Рязанова Н.А. Особенности нормативно-правового акта как источника российского права // Вестник экономики, права и социологии. 2015. № 4. С. 204–208.

МИГРАЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ РОССИИ И ТРАНСФОРМАЦИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ В 2020 ГОДУ

Николаев В.Б.,

кандидат юридических наук
(Нижегородская академия МВД России)

Аннотация: в 2020 году многие страны, включая Россию, столкнулись с кризисными явлениями в сфере миграции. В значительной степени миграционные потоки трансформировались под воздействием эпидемиологической обстановки и закрытия границ. Снизился миграционный поток лиц, перемещающихся через границу государства. Особо заметным стал спад в области международного туризма и трудовой миграции. Трудовая миграция получили полярную оценку от представителей общества и бизнеса. Стали заметны и другие сложности в сфере миграции. По мнению автора статьи, в кризисной ситуации появляется возможность оценить выбранную миграционную стратегию и наметить пути дальнейшего развития миграционной системы.

Ключевые слова: ассимиляция, студенческая миграция, трудовая миграция, регистрационный учет, место жительства, место пребывания.

RUSSIA'S MIGRATION STRATEGY AND THE TRANSFORMATION OF MIGRATION FLOWS IN 2020

Nikolaev V.B.,

Candidate of Law
(Nizhny Novgorod academy of the MIA of Russia)

Abstract: in 2020, many countries, including Russia, faced a crisis in the field of migration. To a large extent, migration flows were transformed under the influence of the epidemiological situation and the closure of borders. The migration flow of people moving across the state border has decreased. Particularly noticeable was the decline in international tourism and labor migration. Labour migration has been the polar praise from members of the public and business. Other difficulties in the field of migration have also become noticeable. According to the author of the article, in a crisis situation, it becomes possible to evaluate the chosen migration strategy and outline ways for further development of the migration system.

Keywords: assimilation, student migration, labor migration, registration, place of residence, place of stay.

Миграция, безусловно, оказывает влияние на значимые сферы жизнедеятельности общества, такие как экономика, демография и общественная безопасность. Неоднозначно оцениваются мигранты государством, бизнесом и обществом (гражданами-индивидами).

Государство в приоритет ставит социально-экономическое, пространственное и демографическое развитие страны. Решаются задачи сглаживания последствий демографического кризиса, нехватки трудоспособного населения или дефицита трудового ресурса, необходимого для обеспечения поступательного развития экономики.

Бизнес в приоритет ставит прибыль, привлечение трудовых мигрантов, рассматриваемых государством как вспомогательный элемент, замещает национальный трудовой ресурс, оставляя не удел своих сограждан. Снижение издержек, за счет привлечения трудовых мигрантов в реализацию намеченных проектов, позволяет получить максимальный доход. Полученные доходы, трудовые мигранты, как правило, выводят из Российской Федерации. Только государство (с использованием аппарата принуждения) может обеспечить должный контроль за складывающимися общественными отношениями в сфере трудовой миграции, обеспечив баланс интересов общества и бизнеса.

Современное гражданское общество неоднородно в отношении к мигрантам. Одни, являясь носителями имперско-советского менталитета, оценивают всех мигрантов как братских соседей единого постсоветского пространства. Однако другие уже критически относятся к мигрантам – как источникам резонансных криминальных событий, конкурентам в трудовой и социальной сферах. Некоторые видят угрозу и в духовной сфере, так как мигранты являются носителями чуждой культуры или вероисповедания.

Правительством Российской Федерации с 18 марта 2020 г. введены экстренные меры, направленные на временное ограничение въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию, а также приостановление действия устоявшихся механизмов оформления разрешительных документов для перемещения через границу [1].

Принятые ограничительные меры были направлены на обеспечение безопасности государства, защиты здоровья населения Российской Федерации и являются беспрецедентными в современном российском государстве. Принятые меры привели к трансформации миграционных потоков и изменению миграционных процессов. В распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 635-р в период с 16 марта по 31 января 2020 г. внесено более 20 поправок, что указывает на экстренность и оперативность принимаемых миграционных мер.

Случившийся кризис существенным образом изменил миграционные потоки. Такая ситуация дает возможность заново оценить выбранные приоритеты миграционной политики. Имеющиеся средства миграционного учета позволяют провести выборочный анализ отдельных показателей по данным статистической отчетности миграционных процессов МВД России [2].

В целях исследования интересов абсолютный показатель иностранных лиц, поставленных на миграционный учет. За последние пять лет с 2014 по 2019 год на миграционный учет вставало 17,1 млн самое низкое значение отмечалось в 2016 году – 14,3 млн, что в большей степени связывается с организационно-правовой реформой исполнительных органов власти и преобразованием органов миграционного контроля [3]. Пиковые показатели роста зафиксированы в 2019 году – 19,5 млн. В 2020 году, вдвое (-49,5%) снизился приток мигрантов, на миграционный учет подразделениями ОВД поставлено всего 9,8 мил. Имеющиеся данные явно отражают динамику изменений миграционных процессов и указывают на масштабы миграционного кризиса.

Анализ данных показателей миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства показывает, что иностранцы прибывают в страну и в большинстве случаев регистрируются по месту пребывания, не имея собственного жилья. Значительно меньше лиц регистрируются по месту жительства, такие лица имеют жилье в своей собственности или в собственности близких родственников.

Кризисная ситуация 2020 года не дает возможности в абсолютном выражении соотнести имеющиеся показатели. Однако интересные закономерности были выявлены при оценке относительных показателей регистрационного учета по месту жительства. В среднем в 2016–2019 гг. 3,6% иностранцев регистрировать по месту жительства. В 2020 году выявлен рост до 4,7%, доли иностранных лиц, вставших на регистрационный учет по месту жительства в условиях введенных ограничительных миграционных мер.

Цель визита является одним из важных показателей миграционной привлекательности страны. В рамках миграционного учета оцениваются такие показатели, как туризм, учеба, частные визиты и иное. Имеющиеся данные наглядно показывают рост привлекательности нашей страны по всем показателям за все докризисные период с 2016 по 2019 год.

Туристический поток вырос с 2,2 млн в 2016 г. до 4,1 млн в 2019 г. Увеличился миграционный поток лиц, приезжающих в страну с целью получения образования, с 406 тыс. в 2016 г. до 681 тыс. в 2019 г. Рост данного показателя комплексно показывает уровень стабильности государства и увеличение объема прав иностранных индивидов, приезжающих в целях учебы. Развитие институтов регулирования миграционных процессов в области трудовой миграции, таких как «разрешение на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства» и «патентов для иностранных граждан и лиц без гражданства», позволило повысить и трудовую привлекательность нашей страны. Трудовая миграция как цель визита также демонстрировала стабильный рост с 4,2 млн в 2016 г. до 5,5 млн в 2019 г. Анализ частных визитов демонстрирует плавный рост с 1,9 млн в 2016 году до 2,6 млн в 2018 году и затем небольшой спад до 2,5 млн в 2019 году. Иные цели визита в данный период указывали в среднем 900 тыс., минимальное значение отмечено в 2017 г. – 800 тыс., а максимальное значение зафиксировано в 2019 г. – 991 тыс. Данный показатель оставался относительно стабильным без демонстрации явных спадов или роста на фоне других оцениваемых значения.

Для анализа изменения миграционной ситуации в 2020 году по цели визита мы решили выявить медиальный, средний арифметический показатель за 2016–2019 годы и соотнести с ним такой же показатель за 2020 год в процентном соотношении от общего количества поставленных на регистрационный учет иностранных граждан и лиц без гражданства.

Проведенное исследование показало, что несмотря на кризисную эпидемиологическую ситуацию Россия остается привлекательной для международной миграции. Наибольший рост с 4% до 6% отмечен в области образовательной миграции, рост с 42% до 57% отмечается в трудовой среде, незначительный рост с 20% до 21% также отмечается среди частных визитов. Наибольший спад произошел в секторе туризма с 26% до 9%, и в иных целях – с 8% до 7%.

Проведенное исследование показало, что в России в кризисной ситуации остаются стабильными миграционные потоки, связанные с институтом собственности, где число иностранцев, вставших на регистрационный учет в 2020 году по месту жительства, продемонстрировало относительный рост. Рост отмечен в сфере международной образовательной миграции, где на фоне общего спада выявлен относительный рост. Фактически без изменений остались частные визиты, что указывает на крепость семейных уз. Ситуация с трудовой миграцией при демонстрации определенного роста в 2020 году не может быть однозначно оценена, так как связана в определенной степени с механизмом распределения разрешений на работу и выдачей патентов, основная масса которых происходит в первый квартал текущего года и фактически относится к докризисному периоду. Считаем, что для достижения стратегических результатов ассимиляции необходимо больший акцент делать на академическую студенческую миграцию и лиц, имеющих собственность в Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 635-р «О временном ограничении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства и временном приостановлении оформления и выдачи виз и приглашений» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1825.
2. Статистические сведения по миграционной ситуации [Электронный ресурс]. – URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya>.
3. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 15. Ст. 2071.

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЕДОМСТВЕННОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

Никулина А.В.,

адъюнкт

(Барнаульский юридический институт МВД России)

Аннотация: в современных условиях многообразии существующих и вновь возникающих общественных отношений требует должного правового урегулирования. Решить эту задачу невозможно без реализации российского законодательства. Немаловажным условием здесь выступает ведомственное нормотворчество. Проблема эффективности нормотворчества не имеет монистического решения в отечественной правовой теории, что обуславливает необходимость более глубокого и всестороннего изучения этого правового явления. В настоящей статье автором приведены и проанализированы различные точки зрения на обозначенную проблему, предпринята попытка выделения наиболее важных критериев эффективности применительно к нормотворчеству в целом и к ведомственному нормотворчеству в частности.

Ключевые слова: норма права, эффективность, нормотворчество, ведомственное нормотворчество, нормативный правовой акт, ведомственный акт.

ON THE QUESTION OF THE EFFICIENCY OF DEPARTMENTAL RULE-MAKING

Nikulina A.V.,

adjunct

(Barnaul law Institute of the MIA of Russia)

Abstract: in modern conditions, the diversity of existing and newly emerging social relations requires proper legal regulation. It is impossible to solve this problem without the implementation of Russian legislation, an important condition of which is departmental rule-making. The problem of the effectiveness of rule-making does not have a monistic solution in the domestic legal theory, which necessitates a more in-depth and comprehensive study of this legal phenomenon. In this article, the author presents and analyzes various points of view on the identified problem, and attempts to identify the most important performance criteria in relation to rule-making in General and to departmental rule-making in particular.

Keywords: rule of law, efficiency, rule-making, departmental rule-making, normative legal act, departmental act.

Сложность устройства современного общества и многообразие общественных отношений обуславливает необходимость их правового урегулирования, а в некоторых случаях и более «тщательной» правовой регламентации. В этой связи проблемы эффективности ведомственного нормотворчества как элемента механизма правового регулирования представляются весьма актуальными. Несмотря на то, что в последнее время многие научные деятели заговорили о так называемом «затухании» переходного периода в России, на деле имеет место чрезмерная активность субъектов нормотворчества, отсутствие стабильности современного законодательства, а иногда и низкое качество нормативных правовых актов.

Проведенный нами мониторинг официальных источников и информационно-правовых систем свидетельствует о том, что количественные показатели нормотворческой активности органов государственной власти продолжают оставаться на высоком уровне. Например, за первое и второе полугодие 2019 года количество законопроектов, внесенных в Государственную Думу Российской Федерации, составило 726 и 412 соответственно; 530 законов было подписано Президентом Российской Федерации. Эта проблема касается как нормотворчества в целом, так и ведомственного нормотворчества в частности. Так, в среднем ежегодно на государственную регистрацию в Минюст России поступает 2650 ведомственных нормативных правовых актов.

На наш взгляд, относительно сложившейся ситуации уместно привести слова русского философа И.А. Ильина, который писал: «На протяжении веков вся беда наша, вся опасность наша состояла в том, что судьба навязывала нам неисчерпаемое обилие – обилие – обилие пространств, племен и людей – и не давала нам времени для того, чтобы проработать это обилие, овладеть им, извлечь из него скрытые силы и довести их до качественного расцвета...» [5, с. 3].

Несомненно, что с развитием человека и общества усложняются и общественные отношения, постоянно возникают новые вопросы, требующие правового урегулирования. Потребность в непрерывном обновлении норматива актуализирует задачу повышения эффективности нормотворчества [8, с. 423]. При этом «много» не значит «хорошо», и в сложном конгломерате нормативных правовых актов, которые образуют современное российское законодательство, во главу угла должна ставиться, прежде всего, их эффективность, а не количественное многообразие.

В отечественной правовой науке проблема эффективности нормотворчества не имеет монистического решения. Одним из первых ученых, предложивших ее определение по аналогии определением «экономическая эффективность», является М.П. Лебедев. Акцентируя внимание на причинно-следственной связи между эффективностью и целью правового предписания, автор понимает под эффективностью правового регулирования получение наибольшего результата в достижении цели данного правового предписания и общей цели - торжества коммунизма [7, с. 23].

Определение эффективности правового регулирования с точки зрения социальных возможностей раскрывается в работах Д.А. Керимова, который отмечает, что «правовое регулирование эффективно при своевременном обнаружении возникающих возможностей, определении их зрелости, развитости, обос-

нованности для перехода в действительность, а также при анализе путей, средств, методов реализации данных возможностей» [6, с. 143].

Продолжая мысль Д.А. Керимова, А.С. Пашков и Д.М. Чечот добавляют, что эффективность правового регулирования - это «его действенность, результативность, т.е. способность оказывать влияние на общественные отношения в определенном полезном для общества направлении» [10, с. 7]. В.В. Глазырин, В.П. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко предлагают рассматривать эффективность нормотворчества как соотношение между фактическим результатом действия норм права и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты [3, с. 22].

Как справедливо отмечает В.В. Глазырин, эффективность правовых норм определяется самыми разнообразными факторами, относящимися к сфере права, политики, экономики, управления и т.п. При этом автор делает акцент на тех, которые способствуют наделению требований норм «жизнеспособностью», проявляющейся в реальном поведении человека. По его мнению, это является наиболее важным с точки зрения прогнозирования их эффективности [2, с. 25].

С.А. Жинкин считает, что эффективность норм права заключается в соотношении цели законодателя и реально достигнутого результата. Подобная трактовка представляется лаконичной, однако носит несколько этицистский характер. По нашему мнению, говоря о цели государства как главном показателе эффективности права, нельзя игнорировать социальные последствия эффективности правовых норм, их воздействие на членов общества, на духовную и поведенческую составляющие каждого человека, его самореализацию, ведь это может привести к негативным последствиям для общества в целом. В этой связи С.А. Жинкин, продолжая свои исследования, предлагает «антропологическую» концепцию эффективности, в которой утверждает, что издаваемые государством нормы права не могут быть эффективными, «если в них не учитываются основополагающие качества, потребности, идеалы, мотивы и ожидания людей» [4, с. 6].

В этом аспекте мы солидарны с точкой зрения С.А. Жинкина и придерживаемся мнения, согласно которому эффективность правовых норм представляет собой соотношение между фактическим результатом их действия и теми целями, для достижения которых эти нормы были приняты с учетом социальных ожиданий всех членов общества.

Оценить эффективность ведомственных актов возможно на основании критериев и показателей эффективности. Основываясь на сказанном выше, можно предположить, что в самом обобщенном смысле критериями эффективности ведомственного нормотворчества должны выступать его цели. Однако цель можно охарактеризовать как некий конечный результат в будущем, к которому стремится субъект нормотворчества. Поэтому оценить эффективность ведомственных норм мы можем, лишь определив степень достижения цели на конкретный момент времени, но не сам результат. В этой связи необходимо учитывать, как минимум, два условия. К ним следует отнести грамотное целеполагание, отвечающее требованиям юридической техники, и выработку юридической наукой количественных, качественных и иных показателей (напри-

мер, финансовых, экономических, показателей бесконфликтности) достижения каждой нормотворческой цели.

Дать оценку эффективности в абсолютном значении можно лишь по отношению к прекратившему свое действие ведомственному акту [9, с. 347].

По своей юридической природе ведомственное нормотворчество ориентировано на содействие в создании условий и технологий реализации нормативных правовых актов, обладающих более высокой юридической силой, способствует запуску в действие российского законодательства, ведь закон сам по себе действует крайне редко [1, с. 27]. Помимо этого результаты ведомственного нормотворчества регламентируют как внутриведомственные отношения (содержат оперативные предписания, поручения и информационные элементы), так и обеспечивают целый ряд личных, политических, социальных, экономических и культурных прав и свобод граждан.

В этой связи следует говорить об эффективности ведомственного нормотворчества в том случае, когда его результаты отвечают целям, для достижения которых ведомственные акты и были приняты, то есть социальным ожиданиям, текущим и перспективным потребностям общества.

Помимо этого эффективность ведомственных норм проверяются практикой их реализации: если нормативные положения ведомственного акта исполняются, соблюдаются, используются и применяются в повседневной жизни, то есть основания говорить об их эффективности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества: монография. – Москва: Юрлитинформ, 2013. – 480 с.
2. Глазырин В.В. Прогнозирование эффективности правовых норм: возможный подход / Проблемы совершенствования советского законодательства: Труды. – Москва, 1988. № 41. С. 23–33.
3. Глазырин В.В., Кудрявцев В.П., Никитинский В.И., Самощенко И.С. Эффективность правовых норм. – Москва: Юрид. лит., 1980. – 280 с.
4. Жинкин С.А. Эффективность права: антропологическое и ценностное измерение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Краснодар, 2009. 41 с.
5. Ильин И.А. Спасение в качестве // Русский колокол. 1928. № 4. С. 3–7.
6. Керимов Д.А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. – Москва: Госюриздат, 1960. – 223 с.
7. Лебедев М.П. Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения // Советское государство и право. 1963. № 1. С. 22–31.
8. Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. – Москва: Проспект, 2015. – 448 с.
9. Мушинский М.А. Эффективность правотворческой деятельности и эффективность законодательства: соотношение и критерии // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 347–352.
10. Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965 № 8. С. 3–11.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИСТКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВО ВСЕХ ЕЕ ПРОЯВЛЕНИЯХ: АКТУАЛЬНОСТЬ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Озеров К.И.,

адъюнкт

(Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя);

Баранова Т.Ю.

(Линейный отдел МВД России в аэропорту Внуково);

Кеменяш Ю.В.

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в данной статье представлена правовая база, способствующая противодействию экстремистской деятельности, а также выносятся предложения по модернизации некоторых законодательных актов для наибольшей эффективности по их применению на практике.

Ключевые слова: правовая основа, законодательство, экстремистская деятельность, экстремизм, противодействие, оперативно-розыскная деятельность.

LEGAL BASES FOR COUNTERING EXTREMIST ACTIVITY IN ALL ITS MANIFESTATIONS: RELEVANCE AND TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION

Ozerov K.I.,

adjunct

(Kikot Moscow University of the MIA of Russia);

Baranova T.Yu.

(Line Department of the MIA of Russia at Vnukovo Airport);

Kemenyash Yu.V.

(Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia)

Abstract: this article presents the legal framework that contributes to countering extremist activities, as well as proposals for the modernization of some legislative acts for the most effective implementation in practice.

Keywords: legal basis, legislation, extremist activity, extremism, counteraction, operational-search activity.

В современных условиях особую озабоченность со стороны населения и власти Российской Федерации вызывают вопросы борьбы с таким социально-опасным явлением, как экстремизм. В связи с этим обостряется ситуация в обществе, происходит резкая активизации политических конфликтов и противоборства.

Угрозы со стороны экстремизма конституционному строю, территориальной целостности и всей системе национальной безопасности страны требуют противодействия со стороны правоохранительных органов, в наибольшей степени тех органов, которые обладают полномочиями осуществлять оперативно-разыскную деятельность. Для того, чтобы прийти к положительному результату, государству следует разрабатывать и совершенствовать законодательную основу [18], а именно: издавать новые законодательные акты, вносить поправки в нормативную базу страны, издавать программы, планы по борьбе с экстремизмом, тем самым найти закрепление всех тех мер, теоретических и практических основ, которые эффективно воздействуют на проявление экстремизма во всех его проявлениях, что сможет поспособствовать снижению его активности и быстро локализовать последствия экстремистских волнений.

Итак, рассматривая такую глобальную проблему, как экстремизм, мы понимаем, что весь мир ведет борьбу с этим негативным явлением. Хотелось, прежде всего, сделать акцент на Россию и отметить то, как борются с экстремизмом в нашей стране, выделить правовое воздействие. Так, стоит назвать самые основополагающие законодательные акты, которые действуют на территории Российской Федерации и являются регулятором отношений в борьбе с экстремизмом:

- Конституция Российской Федерации [1];
- Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.) [2];
- Модельный закон «О противодействии экстремизму» [3];
- Уголовный кодекс Российской Федерации [4];
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [5];
- Гражданский кодекс Российской Федерации [6];
- Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» [8];
- Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [9];
- Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» [10];
- Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» [7];
- Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» [11];
- Указ Президента Российской Федерации от 26.07.2011 № 988 «О Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации» [12];

- Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2011 № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» [13].

Этот перечень не является исчерпывающим, мы представили основную базу правового блока России, которая используется при борьбе с преступлениями экстремистской направленности.

Если же вникать в суть каждого нормативного правового акта, то можно сказать, что в большинстве случаев один дублирует другой, то есть, как правило, нет чего-то особенного и нового в каждом из них. Допустим, в Федеральном законе от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» содержание понятия «экстремистская деятельность» очень ограничено и представляет собой перечисление составов преступлений, которые предусмотрены и закреплены в УК РФ.

Чтобы понять и правильно дать характеристику всем тем нормам права, которые регулируют экстремистские волнения в государстве, следует обратиться к статистике и понять, насколько эффективно работает законодательство в нашем государстве. Дело не только в правовой базе страны, а и в деятельности правоохранительных органов, но мы должны понимать, что правоохранители работают в рамках закона, который постоянно изменяется в той же динамике, как и «продвигается» экстремистское направление.

Допустим, в 2006 году была создана социальная сеть «ВКонтакте», тогда еще не так много пользовались ей для того, чтобы пропагандировать экстремизм в целом, нежели сейчас. Так вот, что хотелось бы отметить, что именно после первых появлений экстремистских материалов в сети, его пропаганды законодательная власть начала разработку закона. Уже в 2014 году была проведена работа законодательных органов власти по введению уголовной ответственности за преступления экстремистского характера с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая Интернет. С этого же года также ввели уголовную ответственность за финансирование экстремистского течения [21, с. 28].

Таким образом, что касается 2018-2019 годов, то ситуация обстоит следующим образом. Время от времени в обществе поднимают вопрос о том, чтобы отменить или смягчить статьи УК РФ, которые предусматривают ответственность за экстремистскую деятельность. Одни критики считают, что нельзя в рамках одной статьи объединять призывы к сепаратизму, шутки над расой и т.д. Другие же сторонники говорят, что наказывать за любые слова нельзя. 282 статью УК РФ приняли в 2002 году – тогда в Госдуме была своего рода «борьба», треть депутатов были против появления данной статьи. В июне 2018 года вопрос о прекращении уголовного преследования за репосты на прямой линии с Владимиром Путиным поднял депутат от КПРФ Сергей Шаргунов. Путин же проанализировал данную ситуацию и попросил детальный разбор от ОНФ и ВС РФ, а Шаргунов внес в Госдуму законопроект, чтобы частично декриминализовать статьи. Его законопроект рассматривается в данный момент [22].

Для наглядности продемонстрируем статистику преступлений экстремистской направленности по субъектам в Российской Федерации за 2020 год.

Представим регионы, где в наибольшей степени совершаются преступления такого рода (см. рис. 1).



Проанализировав статистику по регионам России, мы можем выделить, что в основном преступления такой направленности совершаются в юго-западной и центральной частях Российской Федерации.

Владимир Владимирович Путин принял участие в заседании Коллегии ФСБ, где выразил мнение о борьбе с преступностью экстремистской направленности: «Также эффективно должна строиться вся система работы по противодействию экстремизму. Количество преступлений по данному направлению возросло. Необходимо защищать людей от тех, кто пытается заразить агрессией, нетерпимостью и национализмом. Радикализм разрушителен по своей сути, из-за этого мы обязаны обезопасить общество и государство от этой угрозы» [26].

Это значит, что стоит усиливать не только систему правоохранительных органов по данному направлению, но и всю систему противодействия, а именно расширять и совершенствовать законодательную базу по борьбе с экстремизмом.

Хотелось бы отметить, что в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» есть перечень некоммерческих организаций, которые были признаны экстремистскими, и на них наложен запрет либо осуществлена их ликвидация [25].

В нашем государстве имеет место быть проведение форумов и различных заседаний, на которых выносятся и подлежат обсуждению проблемы, связанные с экстремизмом. Так, 03.04.2018 в Москве прошла международная научно-практическая конференция, которая коснулась вопросов экстремизма и терроризма. Состоялась такая конференция в одном из вузов системы МВД России, а именно в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя, тематика конференции «Приоритетные

задачи международного сотрудничества в противодействии экстремизму и терроризму». Данное мероприятие было разделено на две секции, где анализировался российский опыт в сфере экстремизма и терроризма, также были рассмотрены перспективы развития законодательства по этим направлениям и партнерство с другими государствами по устранению проблем, которые возникают из-за экстремизма и терроризма [21, с. 30].

На мероприятии присутствовал Министр внутренних дел Российской Федерации Колокольцев Владимир Александрович. Он в своем выступлении отметил, что в России выработаны новые инструменты, которые позволяют нам быстро реагировать на экстремистские проявления, в том числе и в сети Интернет [15].

В рамках реализации Стратегии противодействия экстремизму в России до 2025 года была создана система мониторинга межнациональных и межконфессиональных отношений на федеральном уровне, которая помогает отслеживать и раскрывать преступления экстремистской направленности. Глава МВД России обратил внимание на поддержание международных связей, которые необходимо наладить для наиболее эффективной борьбы с экстремизмом [26]. Нужно понимать, что проблема экстремизма представляет угрозу национальной безопасности не только России, но и всему международному сообществу, так как она подрывает все сферы общественной деятельности и последствия экстремистских волнений всегда очень негативные.

Хотелось бы подчеркнуть всю серьезность проблемы экстремизма еще одним событием. В Москве 19 сентября 2017 года состоялся Всероссийский форум «Противодействие идеологии терроризма и экстремизма в образовательной сфере и молодежной среде». При подведении итогов работы Всероссийского форума участниками мероприятия было отмечено, что противодействие идеологии терроризма и экстремизму должно стать обязательной составляющей в повседневной деятельности образовательных организаций, органов власти всех уровней, институтов гражданского общества. Все дополнительные меры и предложения, которые были вынесены участниками форума по противодействию экстремизма, лягут в основу итоговой резолюции, а та в свою очередь будет включена в итоговый сборник материалов мероприятия и направлена заинтересованным в этой сфере субъектам [26].

Наблюдается тенденция развития, если говорить об актуальности нормативно-правовой базы в сфере противодействия экстремизму. Так, 23 марта 2015 года заместителем председателя Комитета Госдумы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству А.А. Ремезковым в Государственную Думу Российской Федерации внесен проект Федерального закона № 750443-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института уголовной ответственности юридических лиц» [14].

Привлечение юридических лиц к уголовной ответственности создает условия для экстерриториального уголовного преследования находящихся за рубежом организаций, которые посягают на интересы Российской Федерации, охраняемые законом.

Так, для успешного решения задач по противодействию экстремизму правовая база государства должна быть гибкой, емкой и захватывать все возможные сферы жизнедеятельности для своевременной реакции на какие-либо новые формы и способы проявления экстремизма. Стоит отметить, что в нашем государстве проводится множество работ по созданию новых законов. Но не стоит останавливаться на достигнутом, ибо с каждым днем лица, пропагандирующие и представляющие экстремистскую идеологию, находят новые и наиболее «эффективные» способы для нанесения урона всему общественному и государственному строю. И для того, чтобы не давать экстремизму свободы, всегда стоит помнить, что лучшим рычагом воздействия является хорошая законодательная база, которая определяет порядок и способы регуляции и борьбы с тем или иным явлением.

Рекомендуем законодательным органам власти разграничить экстремизм как явление в целом, по степени общественной опасности. В частности, когда лицо осуществляет экстремистскую деятельность, будь то пропаганда или же конкретная активная деятельность по выражению какой-либо антиобщественной идеологии, стоит понимать, где действительно может быть нанесен урон обществу, государству и т.д., а где такого урона не может быть, и действия лица могут повлечь минимум ущерба общественным отношениям.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерация: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (заключена в г. Шанхае 15.06.2001).
3. Модельный закон «О противодействии экстремизму»: принят на тридцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников постановление от 14 мая 2009 г. № 32-9.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 12.11.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.11.2018) // Российская газета. 2001. № 256.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации» от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
7. Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 18.04.2018) «О средствах массовой информации» // Российская газета. 1992. № 32.

8. Федеральный закон от 25.07.02 № 114-ФЗ (23.11.2015) «О противодействии экстремисткой деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.
9. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.
10. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О полиции» // Российская газета. 2011. № 25.
11. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.
12. Указ Президента Российской Федерации от 26.07.2011 № 988 (ред. от 17.02.2016) «О Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 31. Ст. 4705.
13. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2011 № 11 (ред. от 03.11.2016) «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» // Российская газета. 2011. № 142.
14. Пояснительная записка к проекту Федерального закона от 23.03.2015 № 750443-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института уголовной ответственности юридических лиц».
15. Синилов Г.К. История оперативно-розыскной деятельности: от древности до современности: в 2 ч. – Москва: МосУ МВД России, 2009. Ч. 1. С. 241.
16. Бичева Ю.С. К вопросу о совершенствовании методов деятельности ОВД в системе обеспечения национальной безопасности // Актуальные проблемы деятельности участкового уполномоченного полиции на современном этапе. 2018. С. 36–38.
17. Малахов С.А. Совершенствование регулирования правовых отношений в деятельности полиции Российской Федерации на современном этапе / Реформирование учета и права в современной России: сборник научных трудов студентов бакалавриата, магистратуры и аспирантуры / под ред. В.А. Баранова, А.Н. Приженниковой. – Москва, 2018. С. 21–24.
18. Малахов С.А. Национальные системы источников права в глобализирующемся мире / Студенческая наука: сборник тезисов. – Москва, 2017. С. 588-589.
19. Озеров И.Н. К вопросу о риске при проведении переговоров, направленных на предупреждение террористического акта // Международный терроризм: причины, формы и проблемы противодействия. 2005. С. 161–162.
20. Озеров И.Н. Организация раскрытия и расследования преступлений. – Белгород, 2007. – 176 с.

21. Семенцов В.А., Сафонов В.Ю. Правовые предпосылки и этапы реализации результатов оперативно-розыскной деятельности в досудебном производстве: монография. – Екатеринбург: Урал. гос. юрид. академия, 2018. С. 30.

22. TJOURNAL – URL: <https://tjournal.ru/politics/74863-samyekstremistskie-regiony-rossii> (дата обращения: 15.11.2020).

23. Официальный сайт МВД России. – URL: <https://xn--b1aew.xn--plai/reports/item/18556721> (дата обращения: 05.12.2020).

24. Национальный антитеррористический комитет. – URL: <http://nac.gov.ru/publikacii/vystupleniya-i-intervyu/vladimir-putin-prinyal-uchastie-v.html> (дата обращения: 03.12.2020).

25. Минюст России. – URL: http://minjust.ru/mobile/nko/perechen_zapret (дата обращения: 10.12.2020).

26. Национальный антитеррористический комитет. – URL: <http://nac.gov.ru/> (дата обращения: 05.12.2020).

27. Национальный антитеррористический комитет. – URL: <http://nac.gov.ru/konferencii-i-kruglye-stoly/v-moskve-sostoyalsya-vsrossiyskiy-forum.html> (дата обращения: 05.10.2020).

УДК 34

ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ПРОФИЛАКТИКИ РЕЛИГИОЗНОГО ЭКСТРЕМИЗМА

Римский А.В.,

кандидат философских наук

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье предлагается тематизация проблемы гражданско-правовой профилактики религиозного экстремизма. В методологическом плане понимание и интерпретация «экстремизма» в междисциплинарном поле требует применения эпистемологического потенциала различных социально-гуманитарных дисциплин (юриспруденции, политологии, социологии, психологии и т.д.) в их соотнесении с философией права, диалектики логического и исторического, дискурс-анализа наличной научной и законотворческой литературы. Автор даёт первичное обобщение теоретических подходов исследования религиозного дискурса и символической оболочки, используемой деструктивными сообществами для гибридной маскировки политического и этнического экстремизма, а сам религиозный экстремизм в свою очередь мимикрирует под «общечеловеческую религиозность» и «религиозный гуманизм», выступая часто в роли улучшителя традиционных конфессий и религий. Вот эти факторы и обуславливают особую значимость исследования именно как феноменов рели-

гиозного экстремизма, так и проблем его гражданско-правовой профилактики. Основные идеи статьи основываются на том, что экстремизм может быть преодолён или ослаблен лишь в политико-правовом поле путём его научного понимания, идеологической дегероизации, развития правового контроля и законотворчества. Предметность тематики заключается в выделении отдельного типа и формы экстремизма как *информационно-идеологический экстремизм*, а также в необходимости модернизации правового регулирования сферы информационно-идеологического, ухода от боязни самого слова «идеология», как якобы «пережитка» советского периода истории России.

Ключевые слова: экстремизм, религиозный экстремизм, идеологический экстремизм, профилактика религиозного экстремизма.

PROBLEMS OF CIVIL LAW PREVENTION OF RELIGIOUS EXTREMISM

Rimskiy A.V.,

Candidate of Philosophy

(Putilin Belgorod Law Institute of the MIA of Russia)

Abstract: the article proposes thematization of the problem of civil legal prevention of religious extremism. Methodologically, understanding and interpreting «extremism» in an interdisciplinary field requires the use of the epistemological potential of various social and humanitarian disciplines (jurisprudence, political science, sociology, psychology, etc.) in their correlation with the philosophy of law, dialectics of logical and historical, discourse analysis available scientific and legislative literature. The author provides a primary generalization of theoretical approaches to the study of religious discourse and the symbolic shell used by destructive communities for a hybrid masking of political and ethnic extremism, and religious extremism itself, in turn, mimics «universal religiosity» and «religious humanism», often acting as an improver of traditional confessions and religions. It is these factors that determine the special significance of the study of both the phenomena of religious extremism and the problems of its civil legal prevention. The main ideas of the article are based on the fact that extremism can be overcome or weakened only in the political and legal field through its scientific understanding, ideological degerization, the development of legal control and lawmaking. The subject matter of the topic lies in the identification of a separate type and form of extremism as informational and ideological extremism, as well as in the need to modernize the legal regulation of the information and ideological sphere, to avoid the fear of the word «ideology» itself, as a supposedly «relic» of the Soviet period in Russian history.

Keywords: extremism, religious extremism, ideological extremism, prevention of religious extremism.

В статье 5 «Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 29 мая 2020 г. № 344», об опасности экстремизма для развития гражданского общества отмечено: «Экстремизм во всех его проявлениях ведет к нарушению гражданского мира и согласия, основных прав и свобод человека и гражданина, подрывает государственную и общественную безопасность, создает реальную угрозу суверенитету, единству и территориальной целостности Российской Федерации, сохранению основ конституционного строя Российской Федерации, а также межнациональному (межэтническому) и межконфессиональному единению, политической и социальной стабильности» [2]. «Стратегии противодействия экстремизму...» в своих основных моментах коррелирует с Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» во всех его редакциях и дополнениях вплоть до 2020 года [1]. В п. 12 «Основные внешние военные опасности» «Военной доктрины Российской Федерации», утвержденной Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. [3], также указывается на военную опасность для безопасности страны различного рода экстремистских проявлений и угроз, в том числе, на противоправную деятельность религиозных движений, организаций, структур, направленную на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической обстановки в стране.

Противодействие экстремизму здесь связано с обеспечением национальной безопасности страны, что включает также необходимость защиты культурного, духовно-нравственного наследия, исторических традиций и норм общественной жизни, сохранение культурного достояния всех народов России, формирование государственной политики в области духовного и нравственного воспитания населения, противодействие негативному влиянию иностранных религиозных организаций и миссионеров.

При этом в политико-правовой практике и юридической науке наблюдается согласие в типологии экстремизма, когда выделяются его три основных типа: 1) политический экстремизм; 2) этнический экстремизм; 3) религиозный (конфессиональный) экстремизм. Об этом мы писали неоднократно и не будем повторяться [6; 7; 8]. Важно отметить, что все эти типы и формы экстремизма так или иначе в реальной социальной действительности проявляются в сложном симбиозе, образуют гибридные формы, маскируются под разного рода «позитивные» феномены, что потом легко воздействует на неискушенные группы населения, особенно на молодежь.

В период глобализации, реальной и искусственной (в интересах транснациональных олигархических групп, медийных и финансовых монополий), этнические и социальные группы, которые раньше не взаимодействовали между собой, тесно общаются и взаимодействуют, обмениваются определенными культурными привычками и стереотипами, подстраиваясь под «актуальную» ситуацию. В этом социокультурном пространстве очень вольготно себя и чувствует экстремизм, носителями которого вступают самые разные социальные группы и сообщества, часто субкультурного толка (а субкультуры весьма привлекательны для молодежи). При этом религиозный дискурс и символическая

оболочка используется деструктивными сообществами для гибридной маскировки политического и этнического экстремизма, а сам религиозный экстремизм в свою очередь мимикрирует под «общечеловеческую религиозность» и «религиозный гуманизм», выступая часто в роли улучшителя традиционных конфессий и религий. Вот эти факторы и обуславливают особую значимость исследования именно как феноменов религиозного экстремизма, так и проблем его гражданско-правовой профилактики.

Нужно также отметить всплеск социальной, религиозной и этнической ксенофобии, на основе стереотипов которой зачастую и осуществляется создание экстремистских организаций, формируются радикальные религиозно-политические сообщества, осуществляются провокационные протестные беспорядки, насильственные действия и создается возможность реализации актов терроризма.

Следует также выделить, на наш взгляд, отдельно такой тип и форму, как **информационно-идеологический экстремизм**, сопровождающий основные его формы, отмеченные выше, который также маскируется под «права человека», «свободу слова» и «общечеловеческий гуманизм». Свою роль в профилактике экстремизма сыграли «Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года от 22 апреля 2014 г.» [4], однако назрела необходимость модернизации правового регулирования сферы информационно-идеологического, ухода от боязни самого слова «идеология», как якобы «пережитка» советского периода истории России.

Ведь в результате идеологической обработки у молодого поколения искажаются такие духовно-нравственные категории, как «добро», «патриотизм», «справедливость», «милосердие», что напрямую нас выводит также на необходимость профилактики именно религиозного экстремизма во всех его субкультурных проявлениях, в которых молодежь порой ищет «вечные ценности», которые носят квазидуховную и псевдорелигиозную природу. Религиозная «безграмотность» молодежи приводит к маскировке противоправных действий субкультурных экстремистских сообществ. Исходя из этого, и необходимо говорить о профилактических гражданско-правовых действиях в сфере воспитания молодежи и работы с ней.

Так, сильнейшим оружием противодействия экстремизму может стать формирование уже в общеобразовательной и высшей школе целостного представления о мире, религии, политике и культуре. Но те курсы, которые внедрялись в наше образовательное пространство на протяжении последних двадцати лет, до сих пор оставляют желать лучшего. В вузах многие историко-гуманитарные и религиозоведческие курсы просто волевым порядком устранены из программ под напором прагматичных «эффективных менеджеров». При этом то, что остается для «просвещения» молодого поколения, преподается часто абсолютно не подготовленными в научном плане учителями и преподавателями, а чаще всего просто «представителями» конфессий, которые сами порой нуждаются в «просвещении», далеки от действительно объективного и научного подхода к религиозным (и политико-правовым) феноменам, заменяемого догматической апологетикой в духе

«вульгарного богословия». Мы вовсе не против, чтобы религиозные деятели давали разъяснение религиозных идей, истории собственных конфессий и непонятных моментов «священных текстов», устраняя тем самым религиозную безграмотность как путь к религиозному экстремизму.

Миграция (преимущественно этническая) приводит к своеобразному «экспорту» и других экстремистских феноменов, в том числе религиозного толка, связанных с этническими и конфессиональными диаспорами. В Белгородской области, являющейся приграничной, проблема миграции, в том числе, неконтролируемой, стоит более остро, нежели во многих других субъектах Российской Федерации. Приведем данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Белгородской области. Так, «сложившийся за 2020 год общий миграционный прирост населения составил по области 4396 человек, что на 416 человек, или на 8,6% меньше, чем за 2019 года. Сложившийся в 2020 году общий миграционный прирост населения в значительной степени стал результатом миграционного обмена со странами СНГ. За 2020 года миграционный прирост населения со странами СНГ составил 3264 человека, что по сравнению с 2019 годом на 312 человек, или на 8,7% ниже. Неконтролируемая миграция часто приводит к усилению конкуренции за рабочие места, к ситуации, когда коренным жителям отказывают в приеме на работу, т.к. проще взять бесправного и более дешевого иммигранта. Формированию этнофобии может способствовать также «низкое качество» миграции – наличие в составе мигрантов значительной доли лиц с низким уровнем образования, профессиональной квалификации и общей культуры, криминального элемента. Так, в Белгородской области в 2019 году выявлено 17437 административных правонарушений в сфере миграции (2018 г. – 17177; +1,5%) в отношении 241 иностранного гражданина приняты решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации (2018 г. – 236; +2,1%)» [9].

Особую актуальность для Белгородской области представляют проблемы, связанные с духовно-религиозной безопасностью. Непредвзятый анализ исторических фактов показывает, что негативное влияние на духовно-нравственный климат области оказывает стихийная миграция из Украины, величина которой составила 2829 человек, или 85,7% прироста от всей международной миграции» [9]. В этой стране практически бесконтрольно процветают многие деструктивные культы международного и отечественного происхождения. Они последовательно создают свои форпосты в Белгородской области, играя в социальном плане роль мины замедленного действия. Наверное, не случайно во многих магазинах Белгорода и других крупных населенных пунктов Белгородской области открыты киоски, целенаправленно торгующие литературой подобных культов. В некоторых книжных магазинах для этой продукции даже выделены специальные стенды. Там молодежь может свободно приобрести «учебники», к примеру, сатаниста Алистера Кроули. В отдельных учебных заведениях открыто действуют группы молодежи, придерживающиеся неовосточных и тому подобных культов. На территории г. Белгорода имеется несколько так называемых «центров татуировки», связанных с такими культа-

ми. Между тем пока нет ни одного случая запрещения деятельности подобных деструктивных культов или их сторонников.

Исходя из вышесказанного, назрела необходимость долгосрочной работы в обществе по вопросам профилактики экстремизма. Но это невозможно без предварительного изучения феноменов молодежного экстремизма междисциплинарными аналитическими группами.

На уровне региона противодействие экстремизму основывается на распоряжении Губернатора Белгородской области № 522-р от 28.06.2019 «Об утверждении межведомственного комплексного плана мероприятий по противодействию идеологии терроризма и экстремизма на территории Белгородской области на 2019-2023 годы» [5].

Основными целями и задачами плана являются:

- защита населения от пропагандистского (идеологического) воздействия международных террористических организаций, сообществ и отдельных лиц;
- повышение эффективности профилактической работы с лицами, подверженными воздействию идеологии терроризма, а также подпадавшими под ее влияние;
- реализация мер по формированию у населения региона антитеррористического сознания;
- совершенствование мер информационно-пропагандистского характера и защиты информационного пространства региона от идеологии терроризма;
- развитие организационных и иных мер, направленных на повышение результативности деятельности субъектов противодействия терроризму.

Ожидаемые конечные результаты реализации плана:

- усовершенствование научно-методической, организационной и правовой базы, направленной на снижение социальной напряженности, профилактику террористических и экстремистских проявлений;
- создание региональными и муниципальными органами управления условий по формированию толерантного сознания и поведения, активной гражданской позиции, нетерпимости к проявлениям терроризма и экстремизма, внедрение в социальную практику соответствующих технологий.

Важным элементом борьбы против религиозного экстремизма является:

- создание научно-методической, организационной и правовой базы с целью внедрения норм толерантного поведения в социальную практику, снижение социальной напряженности, профилактики экстремистских проявлений;
- создание эффективной системы мониторинга и прогнозирования социальной напряженности в Российской Федерации;
- разработка практических рекомендаций для региональных и муниципальных органов управления по созданию условий формирования толерантного сознания и поведения, нетерпимости к проявлениям религиозного экстремизма;
- внедрение в социальную практику технологий формирования толерантного сознания и поведения;
- внедрения в систему образования области всех уровней учебных программ по формированию толерантного сознания и поведения.

В целях противодействия экстремизма важно происходящее в стране и регионе становление системы нравственного воспитания молодежи.

Также можно выделить следующие основные направления борьбы с религиозным экстремизмом:

- выявление экстремистской деятельности;
- предупреждение экстремистской деятельности;
- определение ответственности общественных объединений, религиозных и иных некоммерческих организаций за осуществление экстремистской деятельности;
- определение ответственности средств массовой информации за распространение экстремистских материалов и осуществление экстремистской деятельности.

Однако, на наш взгляд, приоритетом в борьбе с религиозным экстремизмом, в том числе в молодежной среде, на территории нашей страны и региона должно стать исследование обозначенных феноменов с целью устранения или нейтрализации причин и условий, способствующих их распространению, принятие новых правовых актов и программ, регламентирующих противодействие и гражданско-правовую профилактику экстремизма на региональном уровне (с учетом федерального законодательства).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

2. Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2020 г. № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» / Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

3. Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976) // Российская газета. 2014. № 298.

4. Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года от 22 апреля 2014 г. (текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте: <http://www.scrf.gov.ru/> по состоянию на 24.04.2015).

5. Распоряжение Губернатора Белгородской области от 28.06.2019 № 522-р «Об утверждении межведомственного комплексного плана мероприятий по противодействию идеологии терроризма и экстремизма на территории Белгородской области на 2019-2023 год».

6. Римский А.В. Культурно-экзистенциальные трансформации религиозного экстремизма: дис. канд. филос. наук. – Белгород, 2012.

7. Борисовский А.В., Римский А.В. Дискурс экстремизма, радикализма и терроризма // Наука. Искусство. Культура. 2018. № 4 (20). С. 98-115.

8. Римский А.В. Молодежный экстремизм: сфера социально-правового контроля // Научные ведомости БелГУ. Серия «Философия. Социология. Право». 2019. Т. 44. № 3. С. 427–433.

9. Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Белгородской области. – URL: <https://belg.gks.ru/>.

10. Вородюхин С.Е. Историко-правовой анализ противодействия экстремизму в России / Противодействие экстремизму на национальном и международном уровнях: методология, правовые и организационные основы: материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Белгород: БелЮИ МВД России имени И.Д. Путилина. 2018. С. 18–22.

11. Лысенко В.А., Рязанова Н.А. Экстремизм как политико-правовая категория / Противодействие экстремизму на национальном и международном уровнях: методология, правовые и организационные основы: материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Белгород: БелЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2018. С. 42–48.

УДК 34

ЕЩЕ ОДИН ВИТОК В РАЗВИТИИ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Самигуллин В.К.,

доктор юридических наук, профессор
(Уфимский юридический институт МВД России)

Аннотация: в статье в ключе развития современного общества и его государственности рассматривается развитие российского конституционализма. Отмечается, что отношение к действующей Конституции Российской Федерации неоднозначное. Оставаясь в своей основе неизменной, она подвержена, тем не менее, модернизации. Опираясь на действующее законодательство, автор выделил три волны ее модернизации: в 2008, 2014 и в 2020 годах. Особое внимание уделено третьей волне.

Ключевые слова: развитие, конституционализм, публичная власть, государственная власть, местное самоуправление, единство, модернизация.

ANOTHER ROUND IN THE DEVELOPMENT OF RUSSIAN CONSTITUTIONALISM

Samigullin V.K.,

Doctor of Law, Professor
(Ufa law Institute of the MIA of Russia)

Abstract: the article considers the development of Russian constitutionalism in the key of development of modern society and its statehood. It is noted that the attitude to the current Constitution of the Russian Federation is ambiguous. While it remains fundamentally unchanged, it is nevertheless subject to modernization. Based on the current legislation, the author identifies three waves of its modernization: in 2008, 2014 and in 2020. Special attention is paid to the third wave.

Keywords: development, constitutionalism, public power, state power, local self-government, unity, modernization.

Развитие общества и его государственности сопряжено с возникновением не только новых явлений и процессов, но и новых понятий и категорий. В социальной среде возникают вопросы, порой неудобные, но всегда требующие ответов. Хотя человеческая природа такова, что требует, чтобы всякое развитие шло в гармонии с первой природой, традиция и модерн, а сегодня еще и постмодерн оказываются в конфликтных отношениях. Почему?

Одна из причин этого видится в том, что мир современного человека (чела, по молодежному сленгу) – это не только первая природа (природа как таковая, естественная среда), но и вторая природа (окультуренная реальность), а также третья природа (виртуальный мир, технологичная коммуникативная среда).

В целом усилия законодателя и правоприменителя, юристов – и теоретиков, и практиков – вообще наиболее продвинутой части общества, направлены на то, чтобы российское общество и его государственность развивались устойчиво адекватно современным реалиям и его вызовам. Разумеется, исходя из конституционного положения, что человек в единстве с его правами и свободами есть высшая ценность, государство обязано признавать, соблюдать и защищать эти права и свободы, ставя во главу зрения коренные потребности, естественные права и свободы человека и гражданина. Но, как говорил Бо Цзюнь, «посадил орхидею, но полыни я не сажал. Проросла орхидея, вместе с ней полынь». Права и свободы человека и гражданина нарушаются. Необходимы, с одной стороны, очень крепкая вера в право, которое мера свободы, обремененной ответственностью; искусство добра и справедливости, а с другой – отлаженная государственность, чтобы в обществе и в его государственности утвердился конституционализм, а в сознании и в многогранной деятельности российских граждан прочно укоренился конституционно-правовой образ жизни.

Конституционализм (равно федерализм) – не просто новомодное слово, а содержательно богатое и многозначное понятие. Рамки статьи не позволяют провести углубленный анализ этого понятия. Отметим лишь, что конституционализм, на наш взгляд, – это обязательно следующее. В одном – идеи, учения, теории, концепции. В другом – законодательство и практика его осуществления (реализации, применения). В третьем – широкое социальное движение, в котором значительна роль публичной власти. Публичная власть – одна из центральных категорий конституционализма. Но она в фокусе не только конституционного права, а и многих других наук: философии, социологии, психологии, истории, теории и истории государства и права, политологии. Государство, будучи одним из выдающихся изобретением человечества, предстает в качестве универсальной публичной организации общества для управления его общими делами на основе права. Вместе с тем публичное начало присуще и самоуправлению (местному самоуправлению), а также организации и деятельности других автономных структур, ответственных за публичные социальные блага, добро и справедливость, свободу и порядок. Следовательно, в отличие от всех других видов и форм власти, публичная власть как идея, понятие и действительность в конструктивном отношении является наиболее приемлемой типичностью для формирования и функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления в их единстве, различии и взаимодействия в определенном режиме, желателно гуманистическом и демократическом.

Если анализировать становление и развитие конституционализма в широком плане, уходя в ретроспективу, то можно обнаружить много интересного и поучительного. Причем, до некоторой поры конституционализм, выясняется, может развиваться и без конституции, но конституцию, отчужденную от конституционализма, трудно представить. Думается, такое просто невозможно.

Рассмотрим становление и развитие конституционализма постсоветской и современной России, акцентируя внимание особо на конституции. Ведь конституция – это основной закон не только государства, но и общества. Конституция регулирует все важнейшее, что относится к человеку и гражданину, коллективу, государству и обществу в целом, а они, известно, главные составляющие социальной жизни. По существу, конституция – юридическая база для всех отраслей и институтов развивающейся интегративно-дифференциальной системы отечественного права: публичных и частных; материальных и процедурно-процессуальных; регулятивных, правоохранительных и правозащитных. Вместе с тем конституция является авторитетным правовым инструментом достижения баланса между различными ветвями власти и разрешения правовыми путями возникающих противоречий. Словом, конституция как основной закон государства и общества способствует конституционализации российского общества и его государственности в их статике и динамике.

Оставаясь неизменной в главном, в приверженности гуманизму и демократии, Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 года модернизируется. Можно выделить три волны ее модернизации: в 2008, 2014 и в 2020 годах. В этом отношении показательны следующие три закона:

– Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6 ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» [1];

– Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11 ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [2];

– Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [3, с. 4–6].

Последний был вынесен на общероссийское голосование и 1 июля 2020 года получил одобрение необходимым и достаточным числом голосов избирателей. Этим Законом Российской Федерации легализованы понятия «публичная власть» (п. «г» ст. 71, ч. 3 ст. 131, ч. 3 ст. 132), «сенатор» (ч. 2 ст. 95, ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации). Предусмотрено образование на территории Российской Федерации федеральных территорий (ч. 1 ст. 67), формирование Государственного Совета Российской Федерации (п. е⁵ ст. 84).

Уточнен статус Российской Федерации (ст. 67¹, 79, 79¹), внесены изменения и дополнения в ст. 71 и 72, определяющие предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Интересным является правовая новелла, предусмотренная в ч. 2 ст. 70, которая гласит, что местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть другой город (не только Москва как столица Российской Федерации), определяемый федеральным конституционным законом.

Уточнены правовой статус Президента Российской Федерации и экс-Президента Российской Федерации, предметы ведения Совета Федерации (ст. 102), Государственной Думы (ст. 103), Правительства Российской Федерации (ст. 114).

Включены новые положения, относящиеся к избранию Президента Российской Федерации, формированию Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, к их взаимоотношениям. Повышены требования к кандидатам в Президенты Российской Федерации, сенаторам, депутатам Государственной Думы, Председателю Правительства Российской Федерации, его заместителям, федеральным министрам, иным руководителям федерального органа исполнительной власти.

Президент Российской Федерации, имея высокий конституционно-правовой статус, выступает деятельным актором публичной власти. Статьей 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» расширены полномочия Президента Российской Федерации, скорректированы его взаимоотношения со всеми ветвями власти на федеральном и региональном уровне. Президент Российской Федерации активно влияет на назначения лиц на ключевые должности публичной власти.

Так, Президент Российской Федерации включает в состав Совета Федерации до 30 представителей, из которых до 7 могут быть назначены пожизненно (сам же Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, становится пожизненным сенатором); назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом и обладает правом роспуска его в порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации (п.п. «а», «б» ст. 84, ч. 4 ст. 111). Президент назначает Председателя Правительства Российской Федерации, кандидатура которого утверждена Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации, и освобождает Председателя Правительства Российской Федерации от должности. Он осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации, вправе председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации; утверждает по предложению Председателя Правительства Российской Федерации структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения. В структуре федеральных органов исполнительной власти предусматриваются органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации. Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется не только Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а и указами, распоряжениями, поручениями Президента Российской Федерации.

Президент принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации. Председатель Правительства Российской Федерации, Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, федеральный министр вправе подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

В главе 7 «Судебная власть и прокуратура» Конституции Российской Федерации в новой редакции изложены части вторая и третья статьи 118, статья 119, части первая, вторая, четвертая, шестая, седьмая, восьмая статьи 125, статьи 126 и 127. Внесены дополнения в статью 125. Предусмотрены части 5¹, 8.

В результате этого виды судопроизводства, посредством которых осуществляется судебная власть, расширены за счет включения в число их арбитражного судопроизводства. Внесены содержательные уточнения в понятие российской судебной системы; повышены требования к кандидатам в судьи; по-новому определен порядок назначения на должности судей. Уточнен правовой статус Конституционного Суда Российской Федерации и правовой статус Верховного Суда Российской Федерации. Подробнее определены полномочия Конституционного Суда Российской Федерации.

Модернизирована ст. 129 Конституции Российской Федерации, посвященная прокуратуре.

В Конституции Российской Федерации местному самоуправлению посвящены ст. 12 главы 1, посвященной основам конституционного строя, и четыре статьи главы 8 «Местное самоуправление» – ст. 130–133.

Статьи 12 и 130 Конституции Российской Федерации не изменены. Статьи 131, 132, 133 изложены в новой редакции.

Существенным является положение, предусмотренное в ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации. Здесь записано, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Уточнен вопрос о территориальной основе местного самоуправления и видах муниципальных образований.

Виды муниципальных образований устанавливаются федеральным законом, а территория муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление, определяется с учетом исторических и иных местных традиций. Изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом. Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом (ч.ч. 1, 2, 3 ст. 131).

В плане взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти ст. 131–132 модернизированы в следующем.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом. Вместе с тем органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом (ч. 1 и ч. 1 со значком «¹» ст. 131).

Статья 132 Конституции Российской Федерации дополнена частью третьей, о которой было сказано выше, а части первая и вторая уточнены.

Из части первой исключено прямое указание на возможность органами местного самоуправления самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка. Вместе с тем эта часть дополнена указанием на то, что органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи. По новой редакции этой части статьи 132 органы местного самоуправления самостоятельно не «устанавливают», а «вводят» налоги и сборы.

Часть вторая статьи 132 уточнена в том смысле, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями федеральным законом, а также законом субъекта российской Федерации, но лишь при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Статья 133 Конституции Российской Федерации, запрещая ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, гарантирует развитие местного самоуправления в Российской Федерации правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления (внимание!) «во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций».

Отметим, по Конституции Российской Федерации «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «н», ч. 1, ст. 72). Действует Федеральный закон от 5 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в который, начиная с середины 2004 года, вносились многочисленные изменения. В отношении этого закона немало критических замечаний. Изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации в части местного самоуправления, реагируя на эти замечания, способствуют совершенствованию местного самоуправления и дальнейшему его развитию, находясь в единой системе публичной власти Российской Федерации¹.

Перевод приведенных конституционно-правовых новелл в режим практической деятельности потребует принятия ряда нормативных правовых актов. По нашим подсчетам, потребуется подготовить и принять только федеральных законов несколько десятков, до сотни. Возможно, еще больше. Но все это едва ли предел реформированию российского конституционализма.

Во всяком случае, изучение общественного мнения показывает, что отношение к действующей Конституции Российской Федерации неоднозначное. Такое отношение к ней проявилось еще при обсуждении ее проекта, а затем во время всенародного голосования по этому проекту 12 декабря 1993 года. Как известно, из 106 миллионов избирателей около 33 миллионов проголосовали за принятие Конституции, 23,4 миллионов – против, а 40 миллионов не пошли на выборы. Анализ результатов выборов и референдумов, проведенных в постсо-

¹ Таким образом, в Российской Федерации сформировалась публичная власть, которая имеет две разновидности и три уровня. Первой разновидностью публичной власти в Российской Федерации является государственная власть, которая, находясь под контролем народа, осуществляется на уровне Федерации в целом и на уровне ее субъектов. Местное самоуправление в Российской Федерации образует вторую разновидность публичной власти и третий ее уровень. В современных условиях в теоретическом отношении и в практическом плане чрезвычайно актуальна проблематика конституционно-правовых гарантий развития местного самоуправления в Российской Федерации [4]. С подписанием Президентом Российской Федерации указа от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» обозначилась тенденция к формированию еще одного уровня публичной власти – окружного, промежуточного между федеральной государственной властью и региональной [5; 16]. Публичная власть, прежде всего и главным образом, на федеральном государственном уровне включается в публичную деятельность международных организаций в соответствии с международным правом и внутригосударственным (национальным) российским правом.

ветском и в современном российском общества и его государственности, показывает, что все еще неоднозначное отношение к действующей Конституции Российской Федерации сохраняет свое значение. Более того, как свидетельствуют социологические исследования, некоторые вообще не знают текста действующей Конституции Российской Федерации.

Если же взять научный мир, в частности его юридический сегмент, то выясняется, что здесь сформировались, по меньшей мере, следующие подходы и оценки.

Одни (апологеты) выступают за неизменность действующей конституции.

Другие (радикалы) убеждены в том, что необходимо отменить действующую конституцию и принять новую. К такому выводу склоняются также и некоторые творческие работники. Так, по Н.С. Михалкову, нужен новый Основной закон государства, который принципиально отличался бы от действующей Конституции Российской Федерации. На его взгляд, новый Основной закон должен быть основан не только на Декларации прав человека, но и на Декларации прав народов. А главное – в нем, считает он, должно найти правовое выражение и юридическое оформление гарантийное государство или государство с положительной миссией – такая форма государства, «при которой дух гражданской корпорации насытил бы форму государственного учреждения» [7, с. 56]. Рассматривая гарантийное государство государством Общего дела и Общего делания, это государство, по Н.С. Михалкову, должно принять на себя перед своими гражданами определенные обязательства, которые он свел в десять пунктов [7, с. 58–60].

Между этими крайними полюсами можно встретить самые различные взгляды и суждения.

Как правило, умеренные либералы склоняются к необходимости совершенствования действующей конституции.

Так, по А.Н. Шаламовой, «аргументы в пользу сохранения Конституции в неприкосновенности лишены оснований. С текстом Конституции 1993 года необходимо работать, так как потенциал есть. Понятно, что Конституция не «проходной двор», а также не догма.

В России имеются все объективные предпосылки для проведения нового этапа конституционной реформы, которой бояться не надо» [8, с. 50, 51].

В.И. Осейчук пишет: «Лучше приступить к очередному этапу конституционной реформы сейчас, когда ситуация относительно спокойная, чем тогда, когда она приблизится к взрывоопасной. Причем, вполне очевидно, что сопротивление процессу изменения Конституции равносильно торможению прихода весны» [9, с. 11].

Ряд авторов высказывались за внесение точечных изменений в Конституцию Российской Федерации. Так, в беседе с Татьяной Замахиной Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Вячеслав Володин высказался, что базовые положения Конституции Российской Федерации должны оставаться незыблемыми. Это, однако, по его мнению, не исключает возможности «донастроить» Основной закон государства, поскольку новые задачи развития страны требуют большей эффективности. На его взгляд,

нет баланса в деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти, что отрицательно сказывается на эффективности институтов управления [10].

Сегодня эта точка зрения является доминирующей. Но как будут развиваться события в отдаленном будущем? На этот вопрос, думается, ни один футуролог не сможет дать однозначный ответ со стопроцентной уверенностью, поскольку будущее вариативно. Порой прогнозируют одно, а в действительности получается вовсе не то, что ожидалось.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30. Ч. 1. Ст. 4202.
3. Российская газета. 2020. № 54 (8108).
4. Шайхуллин М.С. Конституционно-правовые гарантии развития местного самоуправления в Российской Федерации: Автореферат на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Казань, 2020.
5. Гохберг М.Я. Федеральные округа Российской Федерации: анализ и перспективы развития. – Москва: Финансы и статистика, 2002. – 360 с.
6. Кистанов В.В. Федеральные округа России: важный шаг в укреплении государства. – Москва: Экономика, 2000. – 172 с.
7. Михалков Н.С. Право и Правда. Манифест просвещенного консерватизма. – Москва: Эксмо, 2017. – 96 с.
8. Шаламова А.Н. Актуальные проблемы реализации положений Конституции Российской Федерации в политико-правовой практике / Актуальные проблемы права и государства в XXI веке: материалы II Международной научно-практической конференции 28–29 апреля 2010 г. Ч. IV. – Уфа, 2010. – 238 с.
9. Осейчук В.И. О необходимости нового этапа конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5.
10. Замахина Т. Правовые рамки // Российская газета. 2019. № 76 (7834).

РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ДВИЖЕНИЕ К КОНТИНЕНТАЛЬНОСТИ

Трусов Н.А.,

кандидат юридических наук, доцент
(Нижегородская академия МВД России)

Аннотация: в настоящее время Россия вступает в очередной этап своего развития, который ознаменован новым циклом государственных реформ. «Концептуальные основы» предстоящим реформам задала конституционная реформа 2020 года, которая не могла не затронуть важнейший институт народовластия и фактически самый короткий и прямой путь решения жизненно важных вопросов населения – местное самоуправление. Однако с момента принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года указанный конституционный уровень публичного управления подвергался перманентному реформированию. По мнению автора статьи, вектор многолетнего указанного реформирования состоит в не планируемой изначально постепенной смене моделей местного самоуправления: сворачивание англосаксонской и выстраивание континентальной модели.

Ключевые слова: местное самоуправление, модели местного самоуправления, реформирование.

REFORMING LOCAL SELF-GOVERNMENT: MOVING TOWARDS CONTINENTALITY

Trusov N.A.,

Candidate of Law, Associate Professor
(Nizhny Novgorod academy of the MIA of Russia)

Abstract: Russia is currently entering the next stage of its development, which is marked by a new cycle of state reforms. The «conceptual foundations» for the upcoming reforms were set by the 2020 constitutional reform, which could not but affect the most important institution of democracy and, in fact, the shortest and most direct way to resolve vital issues of the population – local self-government. However, since the adoption of the Constitution of the Russian Federation on December 12, 1993, this constitutional level of public administration has undergone permanent reform. According to the author of the article, the vector of this long-term reform consists in the initially unplanned gradual change of models of local self-government: the curtailment of the Anglo-saxon model and the building of the Continental model.

Keywords: local self-government, models of local self-government, reform.

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года стало отправной точкой в формировании демократической системы организации местного самоуправления в России. Конституция Российской Федерации закрепила ряд основополагающих принципов организации местного самоуправления: право населения на местное самоуправление; самостоятельность в решении вопросов местного значения; обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти; принцип совместного ведения федерации и ее субъектов по вопросу установления общих принципов организации местного самоуправления.

Конституционные положения нашли отражение в Федеральном законе от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1]. Исходя из конституционного принципа совместного ведения федерации и ее субъектов по вопросу установления общих принципов организации местного самоуправления, законы о местном самоуправлении со временем были приняты во всех субъектах Российской Федерации. Они отражали особенности, в первую очередь, территориальной организации местного самоуправления каждого региона России. На практике получился разнобой, когда были и один, и два уровня муниципально-территориальной организации. К тому же, указанный Федеральный закон 28 августа 1995 года, являясь результатом политического компромисса, имел определенные недостатки: нечеткость в определении компетенции муниципальных образований, непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, несоответствие финансовых ресурсов муниципалитетов реально исполняемым полномочиям и др. Все это тормозило организацию муниципальной власти и создавало проблемы с осуществлением местного самоуправления в целом по России.

Попыткой принципиальным образом разрешить назревший «ворох» проблем стало принятие нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 6 октября 2003 г. [2]. Однако закон противоречил многим действующим федеральным законам и не учел особенности сложившейся территориальной организации местного самоуправления в субъектах Федерации, установив единые жесткие требования для всех, а также практически лишил их права самостоятельного регулирования организации местного самоуправления в регионах. Такие обстоятельства явились серьезной помехой в его реализации [3, с. 143–144].

Нельзя не отметить и множество внутренних противоречий в Законе, его несогласованность с отдельными другими федеральными законами. К тому же его реализация столкнулась с непростыми взаимоотношениями местной власти районного и поселенческого уровней, местной власти районного уровня и государственной власти субъектов Федерации, неумением, а порой и нежеланием местных властей в силу различных причин переходить на нормы и требования нового «базового» закона.

Таким образом, необходимость преодоления коллизий и потребность как можно быстрее ввести в действие новый федеральный закон, заставить обеспечить реализацию его положений все уровни публичного управления столкну-

лись с неизбежной потребностью его поэтапного реформирования. Так, с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ (на конец 2020 года) в него внесены изменения и дополнения более чем 180 федеральными законами. Динамика вносимых изменений – примерно одно изменение в месяц. Такие факты являются неоспоримым свидетельством масштабов проводимого реформирования.

Сегодня становится очевиден сам вектор реформирования местного самоуправления – это постепенная смена российской модели местного самоуправления с англосаксонской на континентальную модель.

При разработке действующей Конституции Российской Федерации в 1993 году в нее были заложены положения, которые в своей совокупности должны были сконструировать в отечественной практике муниципального строительства англосаксонскую модель местного самоуправления. В частности, статья 12 Конституции Российской Федерации закрепила принцип признания и гарантирования местного самоуправления в качестве основы конституционного строя, самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, а также выделила органы местного самоуправления из системы органов государственной власти. В других конституционных положениях говорится об организационной самостоятельности местного самоуправления, экономической самостоятельности, закрепляются гарантии местного самоуправления и пр. Анализ конституционного развития первых двух десятилетий позволяет констатировать, что в целом центральная власть до последнего момента старалась следовать заложенной в Конституции Российской Федерации модели местного самоуправления. Однако становление Российской Федерации в последнее десятилетие, необходимость интенсификации и повышения эффективности публичного управления на всех его уровнях детерминировали потребность в реформировании местного самоуправления и постепенной смене самой модели данного конституционного уровня публичного управления. Речь идет об изменении в характере взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти. Органы государственной власти постоянно стали получать разные возможности для воздействия на организацию и деятельность органов местного самоуправления и наращивать соответствующий контроль.

В настоящей работе не стоит цели проанализировать причины, вызвавшие собственно потребность смены моделей, мы постараемся на конкретных примерах развития отечественной конституционной практики продемонстрировать правомерность сделанного нами основного заключения.

Первое, что обращает на себя внимание, это то, что базовый для организации и осуществления в России местного самоуправления Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [2] является, как мы ранее уже указали, одним из самых изменяемых федеральных законов в современной России. Одни изменения носят скорее технический характер, иные же существенно меняют организацию местного самоуправления в России. Как факт, сегодня более трех четвертей содержания Федерального закона № 131-ФЗ отличается от первоначальной редакции. Однако сама модернизация текста рассматриваемого Федерального закона осуществляется весьма неравномерно, хотя изменения внесены во все 12 глав: три главы (1, 5 и 9) поправки почти не затронули; пять глав (2, 4, 7, 10 и

12) скорректированы незначительно; а четыре главы (3, 6, 8 и 11) изменены существенно, причем глава 3 (количество статей в ней увеличилось вдвое, а объем текста возрос пятикратно) и глава 8 (ситуация обратная – количество статей и их объем текста сократились) имеют фактически новое, по сравнению с первоначальной редакцией, наполнение. В качестве заключения: благодаря перманентной корректировке Федерального закона № 131-ФЗ он стал столь детально регламентировать организацию местного самоуправления, что назвать его сегодня «Об общих принципах организации...» уже нельзя. Речь, скорее, можно вести «О пределах осуществления местного самоуправления в Российской Федерации», которые фактически нивелировали установленные Конституцией Российской Федерации гарантии и основы.

В частности, Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает восемь моделей организации структуры органов местного самоуправления. Однако конкретные модели для муниципальных образований определенного субъекта Российской Федерации определяются законом этого субъекта. Например, Законом Нижегородской области от 5 ноября 2014 г. № 152-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области» [4] предусмотрена только одна возможная модель для всех поселений на территории области и одна возможная модель для всех муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов области. Законом Нижегородской области от 5 ноября 2014 г. № 151-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в муниципальном образовании город Нижний Новгород» [5] также предусмотрена только одна возможная модель для городского округа город Нижний Новгород. Указанная категоричность в установлении одной возможной модели организации структуры органов местного самоуправления для разных муниципальных образований на территории конкретного субъекта не является нормой для всех субъектов Российской Федерации, но законами субъектов идет значительное ограничение для своих муниципальных образований в выборе предлагаемых Федеральным законом № 131-ФЗ моделей. Указанное выше позволяет констатировать, что конституционное положение о праве местного населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления фактически превратилось в фикцию, поскольку уставом муниципального образования может быть предусмотрена только та модель, которая предлагается в качестве возможной не Федеральным законом № 131-ФЗ, а соответствующим законом субъекта. Как мы показали на примере Нижегородской области, такой выбор может отсутствовать вовсе.

Конституционная реформа 2020 года под эту фикцию подвела еще и конституционное положение ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации. Если до вступления в юридическую силу Закона о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ [6] соответствующее конституционное положение выглядело как «Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно», то после 4 июля 2020 года действующая редакция ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации определяет, что «Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации

местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом».

Следует обратить внимание на тот факт, что Федеральный закон № 131-ФЗ в качестве возможной модели организации структуры органов местного самоуправления (данная модель введена 3 февраля 2015 года Федеральным законом № 8-ФЗ) предусмотрел, что глава муниципального образования может избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Важным является то, что половина членов указанной конкурсной комиссии назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти). Это означает, что органы государственной власти субъекта Федерации получили возможность влиять на кадровый состав органов местного самоуправления, а значит и на проводимую ими политику, а значит и осуществлять неформальный контроль их деятельности. Указанная модель организации структуры органов местного самоуправления – прямое проявление континентальности в отечественной модели местного самоуправления. Конечно же, рассмотренная нами модель всего лишь одна из восьми, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ, однако именная эта модель рекомендуется в качестве обязательной для городских округов законами большинства субъектов Федерации.

Однако прямое проявление континентальной модели сегодня мы можем наблюдать не только в Федеральном законе № 131-ФЗ, но и в тексте Конституции Российской Федерации. В соответствии с Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ [6] статья 131 была дополнена положением новой части 1.1, в соответствии с которым «Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом». Таким образом, возможность государственных органов (и федеральных, и региональных) влиять на кадровый состав органов местного самоуправления, а значит и на проводимую ими политику, а значит осуществлять контроль их деятельности, в 2020 году получила уже конституционное закрепление. Полагаем, что эта конституционная норма еще не раскрыла свой потенциал в текущем законодательстве, что означает потенциальное усиление элементов континентальности в организации и осуществлении местного самоуправления в перспективе.

К тому же дополнение Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ [6] статьи 131 частью 3, в соответствии с которой «Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом», прямо разрешает применить к организации и осуществлению местного самоуправления на соответствующих территориях абсолютно любую модель.

Важнейшим этапом повышения роли государственной власти субъектов Российской Федерации в организации и осуществлении местного самоуправления на своих территориях, по сути, в усилении континентальных начал в отечественной модели местного самоуправления, стали изменения, внесенные в Федеральный закон № 131-ФЗ Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ [7]. Если до внесения соответствующих изменений речь шла о вопросах местного значения и следовавших за этим полномочиях органов местного самоуправления, что было закреплено в ст. 13-17 Федерального закона № 131-ФЗ, и для каждого уровня муниципально-территориальной организации был свой набор вопросов местного значения и полномочий, то в соответствии с изменениями 2014 года теперь законами субъекта Российской Федерации допускается перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 1.2 ст. 17). Из этого следовало, что государственная власть в каждом субъекте начала самостоятельно определять, какие вопросы местного самоуправления и соответствующие им полномочия оставить местному самоуправлению на своей территории, а какие «забрать себе». Исследуя вопрос огосударствления местного самоуправления, С.М. Зубарев приходит к выводу, что рассмотренная нами возможность перераспределения полномочий есть самостоятельный способ огосударствления местного самоуправления, который способствует «фактическому превращению местного самоуправления в один из уровней исполнительной власти» [8, с.88].

Таким образом, характер взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти за практически три десятилетия отечественной конституционной практики принципиальным образом изменился, а вектор на сворачивание в отечественной модели местного самоуправления англосаксонских начал и выстраивание набора континентальных элементов стал очевидным.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А. Муниципальное право России: учебник: в 4 ч. Ч. 1. Муниципальное право и основы теории местного самоуправления. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2020. – 264 с.
4. Закон Нижегородской области от 5 ноября 2014 г. № 152-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2014. 8 ноября.

5. Закон Нижегородской области от 5 ноября 2014 г. № 151-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в муниципальном образовании город Нижний Новгород» // Нижегородские новости. 2014. 8 ноября.

6. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

7. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.

8. Зубарев С.М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления // Lex russica. 2018. № 12. С. 83–89.

УДК 340

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ МОСКВЫ С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В XIX В.

Тумин А.Ю.,

адъюнкт;

Малыгин А.Я.,

профессор, доктор юридических наук

(Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя)

Аннотация: в статье рассмотрены вопросы взаимодействия Московской полиции с органами городской власти и управления по различным направлениям местного значения в течении XIX в.

Ключевые слова: Российская империя, Москва, Московская городская Дума, Московская полиция, полицмейстерская канцелярия, генерал-губернатор, обер-полицеймейстер.

THE LEGAL BASIS FOR THE INTERACTION OF THE MOSCOW POLICE WITH THE AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT IN THE 19TH CENTURY

Tumin A.Yu.,

adjunct;

Malygin A.Ya.,

Professor, Doctor of Law

(Kikot Moscow University of the MIA of Russia)

Abstract: the article deals with the development and legislative regulation of the Moscow city police from the time of its establishment in 1722 to the end of the XVIII century on the basis of the analysis of legal literature.

Keywords: Russian Empire, Emperor Peter I, Moscow, St. Petersburg, Moscow police, police master's office, General police master, chief police officer.

Существование больших и малых, столичных и уездных, современных и архаичных городов невозможно без институтов защиты «общего порядка», складывающегося в этих центрах людского притяжения и формирующего внутренний облик и структуру города. Такими институтами, имевшими своей целью охрану жизни, здоровья, имущества, общественного порядка и публичной безопасности стали полиция и полицейские учреждения. В ряде источников указывается, что термин полиция в русский язык пришел из немецкого [1] или же французского [2] языка, а его изначальные истоки имеют греческое происхождение и он образован от слова «politeia». В нашем контексте весьма символичным является то, что греческое слово «politeia» обозначает государство, а созвучное с ним слово «polis» – город [3]. Не случайно идейный вдохновитель и организатор международного коммунистического движения Ф. Энгельс, рассуждая о становлении афинской государственности, подчеркивал, что «по отношению к гражданам публичная власть первоначально существовала только в качестве полиции, которая так же стара, как государство» [4].

В научной литературе сведений о Московской полиции в период Российской империи как говорится «на вес золота». Дореволюционная юридическая наука довольно поздно, лишь в 50-60 годы XIX в. начала исследовать вопросы истории Московских органов правопорядка. Одним из первых начал изучать Московскую полицию декан юридического факультета Московского университета профессор В.Н. Лешков. В результате его исследований в 1854 г. вышла в свет небольшая по объему, но весьма информативная работа «О древней Московской городской полиции». Продолжил полицейскую тематику один из основателей полицейского права профессор И.Т. Тарасов. В начале XX в. опубликована книга Д.И. Никифорова «Старая Москва», в которой автор посвятил отдельную главу Московским обер-полицеймейстерам.

Начиная с 60-х годов XX в. в Высшей школе МВД СССР Р.С. Мулукаевым впервые в отечественной историко-правовой науке стали изучаться вопросы развития полиции Российской империи. Данное направление в дальнейшем получило статус научной школы истории органов внутренних дел. В рамках данной научной школы продолжили изучение истории императорской России А.В. Борисов, А.Я. Малыгин, М.И. Сизиков, А.Е. Скрипилев, работы которых используются в учебном процессе при изучении истории органов внутренних дел.

В исторической и правовой литературе двух последних десятилетий интерес к истории органов внутренних дел дооктябрьского периода Российского государства возрос. Проблемы организации полицейской системы России получили освещение в трудах Н.С. Нижник, С.Х. Хакимова и ряда других исследователей. По некоторым направлениям развития полиции Российской империи отечественными учеными были подготовлены и защищены кандидатские диссертации Р.И. Байгутлиным, В.Н. Кручининым, Р.В. Нарбутовым, В.Л. Расказовым и докторские диссертации Т.Л. Матиенко К.Л. Яковлевым и др. Однако разрабатываемая в данной статье проблема не получила в них достаточного освещения. В 2012 году на основе анализа обширного архивного материала, ранее не введенного в научный оборот, была успешно защищена кандидатская диссертация И.В. Гурьевым на тему «Московская полиция в конце XIX – начале XX в.: организация, структура, состав». Автором на хорошем теоретическом уровне с исторических позиций впервые в научной литературе исследованы особенности службы сотрудников Московской полиции. Однако нижней границей исследования является 1881 г. – дата принятия закона о Московской полиции, регламентировавшего ее организацию и деятельность в условиях, возникших в результате реформ середины XIX вв.

Значительное внимание к деятельности дореволюционной полиции связано с прошедшим 300-летием образования Российской полиции. В связи с юбилейной датой вышли в свет коллективные работы отечественных ученых Р.С. Мулукаева, А.В. Борисова, А.Я. Малыгина, А.Н. Конева, В.Л. Кубышко «История Российской полиции», «Полиция Российской империи» и «Три века Российской полиции», «История Российской полиции. Научный справочник-календарь памятных дат». Данные работы посвящены истории Российской полиции за весь период ее существования.

В рамках памятной даты по вопросам изучения полиции императорской России на местах изданы многочисленные книги, например: «Полиция Башкирии. Три века на службе Отечеству», «Становление регулярной полиции в Нижнем Новгороде: 1733–1740 годы», «Костромская полиция: три века на страже благочиния и правопорядка», «Три века полиции в Удмуртии: 1718–2018», «История полиции Крыма: хрестоматия», «Становление полиции на Урале: (последняя четверть XVIII - первая половина XIX века)», «Губернский городской: история Псковской городской полиции в XVIII – начале XX вв.» и многие другие. В данных работах показана специфика регионального развития органов полиции в Российской империи. К сожалению, подобного научного ис-

следования, посвященного комплексному освещению истории Московской полиции, подготовлено и издано не было.

Как известно, 25 мая (5 июня по новому стилю) 1718 года в Петербурге Российский император Петр I создал в новой столице регулярную полицию, в результате чего была учреждена должность генерал-полицеймейстера [5]. Этот документ стал точкой отсчета в истории полиции России.

Дальнейшее развитие полицейские органы получили спустя четыре года, когда 12 января (23 января по новому стилю) 1722 года Указом Петра I была учреждена должность Московского обер-полицеймейстера. Указ гласил: «учинить в Москве Обер-Полицеймейстера, который должен депеденцию иметь от Генерал-Полицеймейстера...» [6]. Один из основателей полицейского права В.Н. Лешков с книге писал: «Ясно, что полиция Москвы утверждается этим актом по образцу полиции Петербурга, и что и та и другая не чисто-русское установление, а по большею частию заимствованы из законодательства запада» [7, с. 48]. Руководствуясь историческим обоснованием, впоследствии эта дата и стала днем образования Московской городской полиции [8]. Таким образом, в январе 2022 года Московская столичная полиция отметит 300-летний юбилей своего образования.

Центральное управление Московской полицией было сосредоточено в полицмейстерской канцелярии, статус которой был определен инструкцией 1722 г., в ее ведение было передано значительное количество властных полномочий городского управления [9]. Возглавляемая обер-полицмейстером Московская полицмейстерская канцелярия, вплоть до реформ конца XVIII в. имела двойственный характер властных полномочий. С одной стороны Московская полиция состояла в ведение главной полицмейстерской канцелярии Санкт-Петербурга и организация ее деятельности не зависела от местных органов власти и генерал-губернатора. В то же время, круг дел, собранный в ведение Московской полицмейстерской канцелярии, имел непосредственное отношение к деятельности местных властей и городскому самоуправлению.

В начале правления Екатерины II в системе государственного управления происходят структурные изменения, что отражается и на организации Московской полиции. В ходе реформ 1763 г. были установлены штаты главной Санкт-Петербургской и Московской полицмейстерской канцелярии [10]. Московская канцелярия разделялась на конторы, самая многочисленная из которых была пожарная во главе с брандмайором (более 200 человек, с лошадьми и пожарным инвентарем). Отдельно в штатах прописана служба архитектора (17 человек), которая ведала «смотрением над строениями и снятием планов», и квартирная контора (5 человек). Установленные штаты подтверждают административное деление территории Москвы на двенадцать частей. В каждой части, как и прежде, находился съезжий двор, в котором для управления полицейскими командами были определены капитан, подпоручик, и два писаря (48 человек), которые также включены в штат полицмейстерской канцелярии. Таким образом, структура полицмейстерской канцелярии мало чем отличалась от той, которая была установлена еще в 1731 г. [11].

Сравнивая утвержденные в 1763 г. штаты центральных и местных органов власти, необходимо отметить, что Московская полицмейстерская канцелярия была самым многочисленным среди государственных учреждений, что было обусловлено численностью населения и размерами территории города. В то же время классные чины для соответствующих должностей в Москве были установлены на ступень ниже, чем в Санкт-Петербурге, соответственно меньше было и «жалование». На выплату 432 служащим Московской полицмейстерской канцелярии отпускалось 25108,14 руб. в год, в Санкт-Петербурге на 318 служащих 26017,42 руб. в год. Должность генерал-полицмейстера (3, 4 класс – 2250 р.) и обер-полицмейстера (5, 6 класс – 750 р.) в денежном исчислении приравнивалась к должности губернатора и губернаторского товарища соответственно. Данное положение отражало отношение законодателя к полицмейстерским канцеляриям обеих столиц как к учреждениям, которые находятся на одной ступени с губернскими правлениями.

В 1780 г., в рамках проводимых Екатериной II реформ системы государственного управления, в связи с упразднением главной полиции, Московский обер-полицмейстер переподчиняется генерал губернатору [12]. Упразднение Московской полицмейстерской канцелярии указом от 2 октября 1782 г. [13] стало логическим завершением законодательной деятельности по децентрализации полиции, начатой еще в 1762 г.

На основании «Устава благочиния или полицейского», принятого указом от 8 апреля 1782 г. [14], в ранее существующую организацию Московской полиции были внесены значительные изменения. Согласно п. 77 устава (исходя из численности одной части от 200 до 700 дворов) устанавливался новый принцип административно-территориального деления городов. Москва в соответствии с этим правилом была поделена на 20 частей. Новая структура управления уменьшала долю использования местного населения в делах полиции (слободские старосты включались в систему местного управления, а ночные караульщики заменялись ночными сторожами под командой квартальных надзирателей). Несмотря на то, что Московская и Санкт-Петербургская полиция были в ходе реформирования уравнены в правах и переподчинены местному управлению (генерал губернаторам), служащие Петербургской полиции, как и прежде, определялись на один класс выше, и соответственно, более высоким жалованием [15].

Наибольшую практическую значимость полицейский устав имел для организации деятельности полиции Москвы и Санкт-Петербурга. Несмотря на то, что принятие устава предполагало создание управ благочиния во всех городах империи, фактически они были созданы и функционировали лишь в столицах, путем реорганизации полицмейстерских канцелярий [14]. Учреждение Управ благочиния в других городах империи происходило медленно вплоть до конца XVIII в., что было связано прежде всего с организационными затруднениями вследствие недостаточной проработанности законодательной базы, в части формирования кадрового состава городской полиции [15; 17]. Организация Московской полиции на протяжении XVIII в. обуславливалась особенностью социально-экономического положения города, который имея статус второй столицы, оставался крупнейшим административным, торговым, промышлен-

ным центром империи. Численность населения Москвы, вплоть до губернской реформы 1775 г., более чем в два раза превосходила население всех вместе взятых городов империи.

Реформы 1775–1782 гг., в ходе которых произошла централизация местного управления с переподчинением полиции генерал-губернатору, учреждение управ благочиния, увеличение роли местного самоуправления, привели к трансформации структуры центрального управления полиции. Встраивание деятельности Московской полиции в систему городского управления и подчинение канцелярии генерал-губернатора привело к уменьшению надзорной и административно-хозяйственной деятельности управы благочиния, при этом увеличился объем ее исполнительских функций.

Местное полицейское управление, на протяжении XVIII в., определялось исторически сложившимся в конце XVII в. административно-территориальным делением города на обособленные территории: Кремль, Китай-город, Белый город, Земляной город и «за Земляным городом», которые в свою очередь делились на объезды, с обустройством в них съезжих дворов, которые стали основой для формирования местной структуры управления Московской полицией. Сложившееся административно-территориальное деление города на двенадцать частей было подтверждено указами о численном составе от 1731 г. и 1763 г. Полицейским уставом 1782 г. устанавливалась новая организация местного полицейского управления в Москве, которая определялась введением универсального принципа формирования количества частей и кварталов. В зависимости от определенного количества дворов и домов определялось соответственно количество частей и кварталов. В соответствии с этим принципом пять основных территорий Москвы (Кремль, Китай-город и т.д.) были разделены на двадцать частей, которые в свою очередь разделялись на 88 кварталов. Однако изменение структуры местного полицейского управления, связанного с установлением новых границ участков, кварталов, и достаточно подробная регламентация деятельности полицейских чинов, введенная уставом, практически не отразилась на организации деятельности по основным направлениям. Выделение ночных сторожей, обеспечение пожарной безопасности, мощение и освещение улиц, предоставление постоя и др. как и прежде обеспечивалось за счет городского населения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Большой юридический словарь / авт.-сост. В.Н. Додонов [и др.]. – Москва, 1997.
2. Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. – Москва, 2014.
3. Черников В.В. Полиция / Большая российская энциклопедия. Т. 26. – Москва, 2014. С. 707.
4. Маркс К. и Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – Москва, 1961. Т. 21. С. 118.
5. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. V. № 3203.

6. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. VI. № 3883.
7. Лешков В.Н. О древней Московской городской полиции. История известий. – Москва, 1852. – 56 с.
8. Приказ МВД России от 17 августа 2017 г. № 650 «Об объявлении Дня образования Московской полиции» / Официальный сайт ГУ МВД России по городу Москве. – URL: <https://77.мвд.рф/documents/приказы-мвд-россии/>.
9. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. VI. № 4130.
10. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XVI. № 11991.
11. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. VIII. № 5721.
12. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XX. № 14961.
13. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXI. № 15530.
14. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXI. № 15379.
15. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. X–XVI. № 11991.
16. Сизиков М.И. Становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. Библиотечка сотрудника органов внутренних дел. Выпуск 1. – Москва, 1992. С. 54–55.
17. Меняйло Д.В., Меняйло Л.Н., Колошина Т.А. Территориальные органы внутренних дел дореволюционной России: учебное пособие – Белгород: Белгородский юридический институт МВД России. 2014. – 94 с.

ПРАВОВАЯ ОСНОВА СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНАХ МВД РОССИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Хвостова А.В.

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье осуществлен анализ федерального законодательства, региональных и ведомственных нормативных правовых актов, определяющих правовой статус общественных советов при территориальных органах МВД России на региональном уровне. На основе анализа указанных документов автор сделал вывод о том, что создана надлежащая правовая основа, закрепляющая статус общественных советов как институтов гражданского общества и общественного контроля, которая нуждается в совершенствовании, в части вопросов, касающихся определения задач и функций общественных советов рассматриваемого уровня, прав и обязанностей их членов и принципов деятельности.

Ключевые слова: общественный контроль, общественные советы, органы внутренних дел.

LEGAL BASIS FOR ESTABLISHING AND FUNCTIONING OF PUBLIC COUNCILS UNDER TERRITORIAL BODIES OF THE MIA OF RUSSIA AT THE REGIONAL LEVEL

Khvostova A.V.

(Putilin Belgorod Law Institute of the MIA of Russia)

Abstract: the article analyzes federal legislation, regional and departmental regulatory legal acts that determine the legal status of public councils under the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia at the regional level. Based on the analysis of these documents, the author concluded that a proper legal basis has been created that consolidates the status of public councils as institutions of civil society and public control, which needs improvement, in terms of issues related to the definition of tasks and functions of public councils of the considered level, rights and responsibilities of their members and principles of operation.

Keywords: public control, public councils, internal affairs bodies.

Принцип публичности и открытости деятельности государственных органов предполагает прозрачность деятельности всех органов власти. На сегодняшний день в данном направлении является актуальным создание и функционирование общественных советов при органах государственной власти, среди которых и органы внутренних дел. В ходе осуществления предусмотренных законом полномочий правоохранительные органы, в целях пресечения правонарушений и преступлений, могут ограничивать права и свободы граждан в установленных законом масштабах. Поэтому обращение к теме контроля за обеспечением законности в правоохранительной и правоприменительной деятельности является актуальным, так как законность действий, ограничивающих права и свободы, выступает важнейшим элементом демократии, определяющим верховенство закона.

Общественные советы представляют собой современный институт гражданского общества, позволяющий осуществить согласование потребностей общества в безопасности с особенностями реализации органами внутренних дел правоохранительной функции государства. Образование общественных советов при территориальных органах МВД России должно способствовать установлению и сохранению доверительных отношений между гражданами и сотрудниками правоохранительных органов, а также повышению взаимодействия между гражданами и полицией [1, с. 82]. Особый порядок формирования общественных советов, а также специфический инструментарий выполнения поставленных задач, отраженный в правах советов и формах их работы, раскрывают особенности правового статуса подобных субъектов правоотношений.

На сегодняшний день деятельность органов внутренних дел остается во многом закрытой и непрозрачной. МВД России надеется на помощь общественных советов в восстановлении и поддержании высокого уровня доверия к органам внутренних дел и осуществлении коммуникационной работы с гражданами. Необходимость дальнейшего совершенствования организационно-правовых форм деятельности общественных советов при органах внутренних дел предопределила актуальность исследуемой темы.

Нельзя не согласиться с мнением С.М. Кибакина и Е.Н. Хазова о том, что «в системе общественных структур, с которыми активно взаимодействуют органы внутренних дел, общественные советы занимают одно из важных мест» [2, с. 67]. При этом общественные советы «имеют большой потенциал стать наиболее квалифицированными и объективными субъектами общественного контроля за деятельностью полиции» [3, с. 97].

Согласно ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [4] общественные советы при федеральных органах исполнительной власти выступают в качестве субъектов общественного контроля и выполняют консультативно-совещательные функции. Создание общественных советов как субъектов общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел предусмотрено также федеральными законами от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (ст. 20) [5], от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ч. 7 ст. 9), а также Указом Президента Российской Федерации от

23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» [6] и рядом других нормативных правовых актов.

Как справедливо замечает А.А. Ерыгин [7, с. 18], правовой статус общественных советов при органах внутренних дел отличается определенной спецификой, поскольку их создание прямо предусмотрено Федеральным законом «О полиции» [8]. Часть 7 статьи 9 указанного Закона устанавливает, что общественные советы в системе МВД России призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан, федеральных и региональных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции (ч. 7 ст. 9). На наш взгляд, в указанной норме законодатель, закрепив в качестве субъекта общественного контроля граждан Российской Федерации, не только не определил полномочий в сфере осуществления общественного контроля, но и не раскрыл в целом его суть и порядок его осуществления.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1027 [9] целью создания и функционирования таких совещательных органов, как общественные советы, является обеспечение согласования общественно значимых интересов и решение наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел России, в том числе полиции.

Порядок формирования и деятельности общественных советов на региональном уровне закреплен в положениях, утверждаемых руководителями соответствующих территориальных органов внутренних дел.

Анализ положений об общественных советах позволяет сделать вывод о том, что в основном в правовых актах дублируются нормы Указа Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1027. Следовательно, перечисленные в Указе задачи являются типичными для общественных советов при органах внутренних дел. Стоит отметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации закрепленный на федеральном уровне ряд задач, свойственных для общественных советов при органах внутренних дел, шире. Так, Положение об Общественном совете при УМВД России по Белгородской области [10] наряду с названными содержит еще две задачи: выработка рекомендаций для УМВД при определении приоритетов в области взаимодействия и поддержки общественных и иных объединений, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества; содействие в решении вопросов социальной поддержки сотрудников и работников, а также пенсионеров МВД России.

Примечательно, что пп. 6 п. 4 Положения «Об Общественном совете при УМВД России по Белгородской области» среди прав совета называет оказание содействия сотрудникам органов внутренних дел в защите их прав и законных интересов. Таким образом, одно и то же положение рассматривается в качестве права и задачи Общественного совета. В связи с этим необходимо отметить, что эти понятия различны. Под «правом» в данном случае необходимо понимать «охраняемую государством, узаконенную возможность, свободу делать или осуществлять что-либо», а под задачей «то, что требует исполнения, разреше-

ния». Следовательно, считаем целесообразным исключить пп. 6 п. 4 из Положения «Об Общественном совете при УМВД России по Белгородской области».

Участие общественных советов при территориальных органах внутренних дел в решении вопросов социальной поддержки сотрудников, работников и ветеранов МВД России необходимо закрепить во всех регионах, так как этот вопрос является одним из важных в деятельности органов внутренних дел. Данное положение указывает на то, что общественный совет призван защищать права и свободы не только граждан России, но и сотрудников органов внутренних дел.

Примечательно, что Регламент Общественного совета при МВД по Республике Татарстан [11] дополнительно к указанным в федеральном нормативном правовом акте закрепляет еще две немаловажные обязанности членов общественных советов: состоять в комиссиях Общественного совета; при осуществлении своих полномочий руководствоваться нормами законодательства. Бесспорно, что все члены общественного совета обязаны соблюдать законодательство России, следовательно, было бы целесообразным прописать указанную обязанность в регламентах всех общественных советов.

Регламент Общественного совета при ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области [12] обязывает членов совета выполнять поручения, принятые на себя на заседаниях совета, рабочих групп, либо данные председателем совета (п. 5.2).

Для успешного выполнения предусмотренных нормативными правовыми актами обязанностей общественными советами приняты единые нормы поведения для членов общественных советов [13]. В п. 6 Кодекса этики от 20 января 2012 г. закреплены обязанности членов общественного совета. Исходя из анализа указанных в п. 6 Кодекса обязанностей, считаем необходимым к принципам деятельности членов общественных советов отнести следующие: добросовестность, действия в рамках предусмотренных законом полномочий, беспристрастность, соблюдение норм этики, корректность и внимательность, действия в рамках закона.

Видится, что п/п. «а» п. 6 Кодекса включает в себя положения пп. «ж», поскольку добросовестное выполнение своих обязанностей предполагает воздержание от недостойного поведения и избегание конфликтных ситуаций. Следовательно, п/п. «ж» следует исключить ввиду того, что он не несет смысловой нагрузки. Наряду с этим, считаем, что в Кодекс необходимо внести такие принципы, как личное участие в работе Общественного совета, безвозмездность, равноправие членов Общественного совета, что будет способствовать повышению прозрачности, открытости и эффективности деятельности общественных советов при региональных органах МВД России.

Права и обязанности членов общественных советов соответствуют их правовой природе и направлены на реализацию их задач. При реализации предоставленных прав члены общественных советов должны, в первую очередь, руководствоваться нормативными правовыми актами, регулирующими их деятельность, положениями Кодекса этики, не допускать вмешательства в процессуальную деятельность органов внутренних дел.

Таким образом, на сегодняшний день сложилась надлежащая правовая база, закрепляющая статус общественных советов как институтов гражданского общества и способствующая формированию и деятельности общественных советов. Все решения общественных советов носят рекомендательный характер, следовательно, реализуются на усмотрение органа, которым он формируется. На наш взгляд, необходимо обязать территориальные органы МВД России учитывать позицию общественного совета или давать ей оценку. Считаем, что предложенные меры будут способствовать повышению эффективности деятельности региональных общественных советов при территориальных органах МВД России и укреплению и повышению авторитета сотрудников органов внутренних дел.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Афанасьев А.Ю. Институт общественного контроля за деятельностью полиции: проблемы и перспективы развития // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2016. № 1(6). С. 80–83.
2. Кобакин С.М., Хазов Е.Н. Общественный совет при МВД России как один из видов гражданского контроля общества // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 6. С. 67–69.
3. Рыдченко К.Д. Перспективы совершенствования правового статуса общественных советов при органах внутренних дел как субъекта общественного контроля / Совершенствование законодательства о полиции и полицейской деятельности: мат-лы всерос. науч.-практ. конф. (12 ноября 2015 г.). – Омск: Омская академия МВД России, 2016. С. 96–102.
4. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018 № 498-ФЗ) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 23 июля. № 163.
5. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017 № 392-ФЗ) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.
6. Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 (ред. от 17.09.2020) «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 22. Ст. 3154.
7. Ерыгин А.А. Общественные советы при органах государственной власти: учебное пособие. – Белгород: Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина, 2020. – 90 с.
8. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 24.02.2021 № 122-ФЗ) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.
9. Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1027 (ред. от 17.09.2020) «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 31. Ст. 4712.

10. Приказ УМВД России по Белгородской области от 27 октября 2017 г. № 735 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Белгородской области» [Электронный ресурс]. – URL: <https://31.mvd.pf>

11. Регламент Общественного совета при МВД России по Республике Татарстан [Электронный ресурс]. – URL: <https://16.mvd.pf>

12. Регламент Общественного совета при ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 2 февраля 2017 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://78.mvd.pf/gumvd/sovet>

13. Кодекс этики членов общественных советов при МВД России и его территориальных органах от 20 января 2012 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.oc.mvd.pf>

УДК 342

ТЕХНИКО-ЮРИДИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ОСНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Цветков В.В.,

кандидат юридических наук, доцент
(Нижегородская академия МВД России)

Аннотация: 4 июля 2020 года вступили в силу поправки к Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года. Три статьи, посвященные конституционному регулированию осуществления местного самоуправления в восьмой главе, претерпели серьезные изменения. Как результат проявления политической воли получили конституционное закрепление новые, ранее не используемые юридические конструкции. В статье предпринята попытка определить уровень современной конституционной абстракции регулирования организационных основ представительной муниципальной демократии.

Ключевые слова: Конституционная реформа 2020 года, конституционное регулирование местного самоуправления, местное самоуправление.

TECHNICAL AND LEGAL FEATURES OF THE CONSTITUTIONAL REGULATION OF THE ORGANIZATIONAL FOUNDATIONS OF REPRESENTATIVE MUNICIPAL DEMOCRACY

Tsvetkov V.V.,

Candidate of Law, Associate Professor
(Nizhny Novgorod academy of the MIA of Russia)

Abstract: July 4, 2020 entered into force amendments to the Constitution of the Russian Federation of 12 December 1993. The three articles on the constitutional regulation of the exercise of local self-government in the eighth chapter have undergone major changes. As a result of the manifestation of political will, new, previously unused legal structures were constitutionally consolidated. The article attempts to determine the level of modern constitutional abstraction of the regulation of the organizational foundations of representative municipal democracy.

Keywords: Constitutional reform of 2020, constitutional regulation of local self-government, local self-government.

Люди, зачастую обсуждали не текст поправки.

Они что-то по поводу этой поправки придумывали, потом пу- гались того что придумывали, а потом начинали свои страхи кри- тиковать и обсуждать.

А.А. Клишас

Конституция – основной закон государства. Конституция – это не просто закон, а политико-правовой документ. В конституции содержится квинтэссенция правового регулирования общественных отношений. Нормы конституции выступают в качестве высшей формы абстрактного регулирования общественных отношений. Ни один нормативный правовой акт не может противоречить положениям конституции. Конституция, ее нормы, имеют прямое действие на всей территории государства.

Приведенные формулировки типичны и повсеместно используются теоретиками права для обозначения уникальности юридической природы конституции и содержащихся там нормативных предписаний. Подчеркивают они и важность текстуального оформления тех общественных отношений, предметом регулирования которых выступают.

Поправки в Основной закон государства, как правило, носят широко обсуждаемый характер, а способ их принятия связан со способом принятия самой конституции. До 2020 года поправки в Конституцию Российской Федерации вносились при помощи существующего механизма единично. Общественная и научная критика текстуальных изменений была не велика. Получив комментарии от субъ-

екта конституционной юрисдикции, сводилась к пониманию «сменяемости власти». «Ельцинская Конституция» просуществовала чуть более четверти века.

В «старой» Конституции пониманию и регулированию местного самоуправления отводилось отдельное место. Отдельным местом мы называем главу восемь Конституции [1], появившуюся как результат систематизированного изложения правового документа с целью обеспечить эффективное усвоение правой информации о регулировании местного самоуправления. Ничего не изменилось и в обновленной Конституции. Местному самоуправлению по-прежнему посвящена отдельная глава.

О местном самоуправлении упоминалось и упоминается и в других главах Конституции. К примеру, создание и функционирование органов местного самоуправления регулируется положениями статьи третьей, двенадцатой, пятнадцатой, восемнадцатой, двадцать четвертой, тридцать второй и тридцать третьей, сороковой, сорок шестой, шестьдесят восьмой, девяносто седьмой, сто три с точкой один. Каждая из норм, содержащихся в этих статьях, входит в обособленную предметную общность и посвящена регулированию основ конституционного строя, правому статусу личности, федеративному устройству или Федеральному Собранию. Логика в развитии предмета правового регулирования конституционных положений такова, что она должна иметь отношение ко всем последующим главам и содержащимся в них статьях, а также оказывать реальное регулятивное воздействие на субъектов муниципальных правовых отношений в целом. Однако даже субъекты конституционного контроля не всегда ссылаются на полный перечень регулятивных основ, принимая свои решения и публикуя их тексты для ознакомления.

Сегодня уже нет сомнений, что Конституция изобиловала и продолжает изобиловать терминами, характеризующимися как нечто условное, не являющееся в реальности должным или возможным. Конституция фиксирует исторические события, духовные или нравственные явления, общечеловеческие ценности или интересы, отрицание которых немислимо в любом современном демократическом, правовом государстве. Характерно это и для регулирования организационных основ местного самоуправления. К примеру, органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию, а также должны поощрять жилищное строительство.

При этом оценка такого системного регулятивного воздействия в отсутствие официальных разъяснений парламента происходит лишь в конституционном судопроизводстве, и ясность этих положений обеспечивает Конституционный Суд Российской Федерации. Именно анализ практики Конституционного Суда и явился основным фактором в процессе изменения конституционных положений, регулирующих создание и функционирование органов местного самоуправления.

Предписания конституции должны легко восприниматься. Близкие по предмету регулирования нормы должны содержаться в одной статье или главе. Это позволяет избежать повторений. В главе восьмой Конституции фиксировалось, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Самостоятельность недвусмысленно отождествилась в решениях Конституционного Суда как произвольный образ. Произвольность

определилась как недопустимое явление, нарушающее баланс конституционных ценностей и общенациональных интересов.

«Недопустимая произвольность», по мнению Конституционного Суда, снижает эффективность в конкретных исторических условиях организационно-правового механизма достижения конституционных целей с участием всех уровней публичной власти, является неоптимальным способом формирования органов местного самоуправления. Фактически на протяжении полутора десятилетий конституционное судопроизводство согласовало федеральному законодателю возможность устанавливать модели формирования органов и должностных лиц местного самоуправления. Законодателю же субъекта федерации было согласовано выбирать из установленного федерацией списка то, что соответствует учету региональных особенностей, зависящих от географического положения, численности и расселения жителей, соотношения городского и сельского населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д. Таким образом, обоснование пределов организационной самостоятельности, ее моделирование в государственном санкционировании получило разъяснение в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации.

Структура органов местного самоуправления в соответствии с формулировками сто тридцать первого федерального закона [3] определяется в качестве перечня и содержится в статье тридцать четвертой. Единственный возможный вариант самостоятельности в определении структуры органов местного самоуправления сводится к вынесению вопроса на местный референдум (сход граждан) во вновь образованном муниципальном образовании. В принципе, законодатель не делает ограничений и для существующих муниципальных образований. Никто не запрещает выносить данный вопрос на референдум в городских округах и муниципальных районах. Однако (как показывает анализ попыток различных политических сил вынести вопрос на общественное голосование) заканчивается он фиаско еще до стадии назначения по процедурно-формальным основаниям.

Появившийся новый абзац, сложное предложение или новая часть статьи сто тридцать один [2] конституционно закрепила возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления. Это положение нашло негативный отклик в работах исследователей, считающих, что организационная самостоятельность местного самоуправления проистекает из характеристики значимых свойств общепотребительного термина «самоуправление». Однако этой формулировке уже много лет. Находится она в части четвертой статьи тридцать четвертой сто тридцать первого федерального закона. Отличается лишь тем, что в качестве возможных субъектов, «определяющих» судьбу органов и должностных лиц местного самоуправления, в конституционной формулировке исключены должностные лица органов государственной власти.

В соответствии с федеральным законом высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации дается возможность поучаствовать в формировании конкурсной комиссии на должность главы муниципального образования, главы

местной администрации; инициировать расторжение контракта с главой местной администрации; издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации и инициировать удаление главы муниципального образования в отставку. Грамматическая конструкция исключает иные случаи «вмешательства» в организационные основы деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Позволим высказать предположение, что современная формулировка Конституции пока не предопределила возможный или новый вариант взаимодействия органов местного самоуправления с другими субъектами публичной власти, а скорее зафиксировала уже сформировавшуюся на законодательном уровне модель организации муниципальной власти. Стоит учесть, что бланкетный характер современных формулировок отсылает не только к федеральному законодательству об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, а к неопределенному кругу федеральных законов. В реальности это приводит к регулированию организационных основ местного самоуправления не только сто тридцать первым федеральным законом, но и иными нормативными правовыми актами высшей юридической силы. К примеру, уникальность процесса формирования органов местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях подразумевает активное участие федеральных органов исполнительной власти.

Наш вывод коррелируется с новыми положениями части третьей статьи сто тридцать один Конституции. Согласно принятым поправкам особенности осуществления публичной власти на отдельных территориях могут устанавливаться неопределенным, то есть как существующим, так и будущим федеральным законом.

Принято считать, что большая часть грамматических конструкций, направленных на регулятивное воздействие общественных отношений в Конституции, отражает характер норм-начал, норм-принципов, имеющих наиболее высокую форму абстрагирования. Они должны обретать действенность, юридическую силу в составе каждой из последующего уровня правовой абстракции. Именно такую характеристику необходимо дать появившейся части третьей статьи сто тридцать второй Основного закона. Можно долго гадать, что такое «единая система публичной власти» и как осуществляется взаимодействие элементов этой системы для «наиболее эффективного решения задач в интересах населения». Дать точную характеристику сегодня не сможет ни ученый-правовед, ни анализ закона о Государственном Совете.

Таким образом, большая часть конституционного правового регулирования организационных основ функционирования органов и должностных лиц местного самоуправления характеризуется отсутствием логического структурирования. Изменение существовавших правил привело к появлению грамматических структур, содержащих неопределенное бланкетное регулирование. Введены новые, нуждающиеся в следующем уровне правового регулирования понятия и термины, отражающие организационную сущность представительной муниципальной демократии.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

УДК 34

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИЗДАНИЯ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ МВД РОССИИ

Чернигин К.А.,

адъюнкт;

Иванов С.А.,

кандидат юридических наук, доцент

(Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя)

Аннотация: в статье рассматриваются основные правовые регуляторы деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации по подготовке и изданию ведомственных нормативных правовых актов, что позволяет понять природу и сущность властных предписаний, исходящих от государства. Сформировавшаяся в России научная и правовая доктрина относит законодательство, регулирующее подготовку и издание нормативных актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, к наиболее важным элементам правовой системы, которые играют значительную роль в формировании и реализации политики Министерства внутренних дел Российской Федерации по указанному вопросу.

Ключевые слова: источник права, ведомственный нормативный акт, правотворчество, ведомство.

LEGAL BASIS FOR THE PUBLICATION OF NORMATIVE ACTS MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF RUSSIA

Chernigin K.A.,

adjunct;

Ivanov S.A.,

Candidate of Law, Associate Professor

(Kikot Moscow University of the MIA of Russia)

Abstract: the article deals with the main legal regulators of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the preparation and publication of departmental normative legal acts, which allows us to understand the nature and essence of the power regulations emanating from the state. The scientific and legal doctrine formed in Russia considers the legislation regulating the preparation and publication of normative acts of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation to be the most important elements of the legal system that play a significant role in the formation and implementation of the policy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on this issue.

Keywords: source of law, departmental normative act, law-making, agency.

Нормотворчество министерств Российской Федерации является необходимой частью современной правовой организации общества и государства. Ведомственные нормативные правовые акты как результаты нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, в силу своих особенностей, являются правовыми инструментами реализации государственной политики в различных сферах жизни общества.

Министерство внутренних дел Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, которое осуществляет выработку политики государственного управления в сфере внутренних дел. В настоящее время одним из основополагающих документов, определяющих место Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведомственном нормотворчестве, является Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 [1].

Согласно указанному Положению министр внутренних дел и лицо, исполняющее его обязанности, обладают правом издания нормативных правовых актов внутри ведомства, а также межведомственного характера в сфере внутренних дел совместно с руководителями других федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с этим министр внутренних дел имеет право заключать межведомственные соглашения, международные договоры Российской Федерации межведомственного характера в сфере внутренних дел.

Во исполнение приказов и распоряжений МВД России, руководители территориальных органов имеют право издавать локальные нормативные акты, регламентирующие организацию деятельности территориального органа, подчиненных органов и организаций, а также обеспечивают контроль над их непосредственным исполнением. Необходимо отметить, что указанные локальные нормативные акты должны не копировать либо дублировать ведомственные нормативные акты, а конкретизировать их.

Анализируя правовую основу издания ведомственных нормативных актов необходимо особое внимание уделить Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год, утвержденной приказом МВД России от 9 января 2017 г. № 1 [2].

Так, создание указанной Концепции было обусловлено необходимостью обновления подходов к стратегическим целям, задачам, принципам и механизмам дальнейшего совершенствования функционирования системы подготовки и издания нормативных правовых актов Министерства внутренних дел Российской Федерации, с учетом формирующихся внутренних и внешних политических процессов, а также социально-экономической ситуации в стране.

Целью указанной Концепции является совершенствование федерального законодательства, действующей системы ведомственных нормативных актов, способов и средств правового регулирования и юридического сопровождения деятельности МВД России, позволяющего эффективно осуществлять поставленные перед Министерством оперативно-служебные задачи, а также своевременно оказывать эффективное правовое реагирование правовыми средствами на постоянно меняющиеся общественные отношения в стране.

Для достижения цели, обозначенной Концепцией, МВД России считает необходимым совершенствовать нормотворческую деятельность, опираясь на полезный опыт современных реалий и практик выявления потребностей в правовом регулировании, развивать взаимодействие с органами внутренних дел соседних государств, в целях изучения и применения опыта зарубежной системы правового регулирования в сфере внутренних дел, модернизация правовой работы как необходимой составляющей правового регулирования и юридического сопровождения деятельности МВД России.

Необходимо отметить, что обеспечение и реализация задач и функций МВД России по совершенствованию системы подготовки и издания ведомственных нормативных правовых актов, а также нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел возлагается на подразделения МВД России в области правовой работы.

Проанализировав указанную Концепцию, считаем, что для качественного функционирования системы правового регулирования деятельности МВД России необходимо совершенствовать нормотворческую деятельность, опираясь на полезный опыт современных реалий и практик выявления потребностей в правовом регулировании, развивать сам механизм выявления нормотворческой потребности, а также средства сбора информации о состоянии правового регулирования деятельности МВД России, модернизировать систему мониторинга

правоприменения, обеспечивать соответствие издаваемых ведомственных нормативных правовых актов и локальных нормативных актов законодательству Российской Федерации.

Как считает Арзамасов Ю.Г., нормотворческая компетенция того или иного федерального органа исполнительной власти определяется не только федеральным законодательством, а также внутриведомственными актами в форме Правил подготовки ведомственных нормативных правовых актов, которые утверждаются приказами федеральных министерств [3, с. 44]. В целях совершенствования работы по изданию ведомственных нормативных правовых актов приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России [4]. Указанные Правила являются основополагающим документом, который регламентирует деятельность МВД России по подготовке и изданию ведомственных нормативных правовых актов.

К тому же в указанном нормативном акте определены следующие виды нормативных правовых актов, принимаемых в системе МВД России: приказы, директивы, положения, уставы, инструкции, правила, наставления. Данный перечень заканчивается словосочетанием «и иные нормативные акты».

Такой словесный оборот дает возможность лицам, уполномоченным издавать ведомственные либо локальные нормативные акты, расширительно толковать перечень видов нормативных актов органов внутренних дел.

Спорной является также норма анализируемого приказа, разрешающая принятие нормативных правовых актов «руководителям подразделений МВД России», так как в п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации содержится четкий запрет на издание нормативных актов структурным и территориальным органам федеральных министерств. Приведенную норму с научной точки зрения можно объяснить только наличием у Министра возможности делегировать свои полномочия. Несомненно, что и структурные и территориальные органы внутренних дел, осуществляя свои функции, не могут обойтись без внутриведомственного регулирования. Однако они не должны заниматься вневедомственным правовым регулированием, если об этом прямо не сказано в законе [5].

Проблемы нормативно-правового регулирования и организации деятельности органов внутренних дел до сих пор вызывают научный и практический интерес ввиду того, что невозможно представить совершенный механизм нормотворчества без детального анализа предыдущего этапа становления и развития ведомственного нормотворчества.

Критика практики осуществления ведомственного нормотворчества является объективной, так как по данным Министерства юстиции Российской Федерации на сегодняшний день действуют более 60 тысяч ведомственных нормативных правовых актов [6]. Неудивительно, что даже самые квалифицированные юристы не могут разобраться в этом многообразии. Также ведомственные нормативные правовые акты часто не соответствуют всем международным

требованиям, принципам и образцам законности, что одновременно затрудняет или совсем делает невозможным осуществление политики государства.

Таким образом, одними из основных источников, являющихся правовой основой подготовки и издания нормативных правовых актов МВД России являются Концепция правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год и Правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России. Воплощение в жизнь нормативных предписаний указанной Концепции поможет усовершенствовать правовое регулирование и юридическое сопровождение деятельности МВД России, систему подготовки и издания ведомственных нормативных правовых актов на новый продвинутый уровень, который должен характеризоваться целостностью нормативно-правового регулирования основных направлений оперативно-служебной деятельности, избавлением от правовых норм и институтов, не должным образом соответствующих или не соответствующих международным и федеральным законодательным нормам вообще, а также препятствующих постоянному развитию системы органов внутренних дел в целом. Ожидаемые результаты реализации Концепции являются основой оценки эффективности системы ведомственных нормативных правовых актов МВД России.

Вместе с этим необходимо дополнительно проанализировать и проработать вопрос о внесении изменений в Правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России в целях исключения правовых коллизий, а также дублирующих и копирующих норм, изложенных в нормативных актах по вопросам подготовки и издания нормативных правовых актов, занимающих более высокое место в иерархии законодательства Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 25.12.2019) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52 (Ч. V). Ст. 7614.

2. Концепция правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год: утверждена Приказом МВД России от 9 января 2017 г. № 1 // Данный документ официально опубликован не был.

3. Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. – Москва: Юрлитинформ, 2013. – 480 с.

4. Правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: утверждены Приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484. (ред. от 07.09.2020) // Данный документ официально опубликован не был.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 31.12.2020) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895.

6. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]. – URL: <http://право-минюст.рф/>.

УДК 34

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЯЗАННОСТИ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

Чистюхина М.В.,

кандидат юридических наук

(Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина)

Аннотация: в статье рассматриваются положения законодательства, которое связано с исполнением конституционного долга и обязанности граждан Российской Федерации по защите своего Отечества. Рассмотрены полномочия органов государственной власти по обеспечению обязанности военной службы, и их должностных лиц. Акцентируется внимание на коллизию в российском законодательстве, которое регулирует вопросы обеспечения прибытия граждан на мероприятия, связанные с призывом на военную службу.

Ключевые слова: призыв на военную службу, военный комиссариат, повестка, органы внутренних дел.

THE POWERS OF STATE AUTHORITIES TO ENSURE THE DUTY OF MILITARY SERVICE

Chistyukhina M.V.,

Candidate of Law

(Putilin Belgorod Law Institute of the MIA of Russia)

Abstract: the article deals with the provisions of the legislation related to the fulfillment of the constitutional duty and the duty of citizens of the Russian Federation to protect their Fatherland. The author considers the powers of state authorities to ensure the duty of military service, and their officials. Attention is focused on the conflict in the Russian legislation, which regulates the issues of ensuring the arrival of citizens at events related to conscription.

Keywords: conscription, military commissariat, summons, internal affairs bodies.

Президентом Российской Федерации В.В. Путиным подписан Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [1]. В соответствии с этим законом увеличивается штраф в случае неявки призывников и утраты военного билета. Так, например, за неисполнение воинского учета и уклонение от медицинского обследования предусматривается штраф от 500 до 3 тыс. рублей, ранее за такой проступок взимали от 100 до 500 рублей. В рамках указанного закона также увеличен срок давности привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений с двух до трех лет.

Согласно Федеральному закону от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [2] (далее Федеральный закон № 53-ФЗ) воинская обязанность и военная служба – это одна из форм реализации гражданами конституционного долга и обязанности по защите своего Отечества. В рамках указанного закона определен круг лиц, которым эта конституционная обязанность адресована.

Воинский учет – это система учета и анализа на государственном уровне призывных и мобилизационных людских ресурсов, посредством которой происходит призыв граждан на военную службу. Лица, подлежащие военному призыву, поступают на военную службу на основании Указа Президента Российской Федерации, который, как правило, издается два раза в год.

Отметим, что из многочисленных форм реализации воинской обязанности наиболее важной и значимой является поступление на военную службу и прохождение этой службы в рядах армии, которой предшествует призыв на военную службу. Сам призыв на военную службу представляет собой установленное законом принудительное, то есть не зависящее от воли призываемого лица направление на военную службу.

Призыв на военную службу состоит из:

- явки призывника на медицинское освидетельствование;
- явки на заседание призывной комиссии;
- явки в военный комиссариат для отправки к месту прохождения военной службы, а также нахождение в военном комиссариате до отправки к месту прохождения военной службы (п. 1 ст. 26 Федерального закона № 53-ФЗ).

Порядок призыва установлен в Положении о призыве на военную службу граждан Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 663) [3], в котором задекларирован круг лиц, подлежащих призыву, а также круг лиц, которые по каким-либо причинам освобождены от прохождения службы по призыву.

Осуществляют призыв на военную службу органы военного управления, то есть военные комиссариаты через свои структурные подразделения, такие как военные комиссариаты в муниципальных образованиях. Процесс призыва осуществляют непосредственно призывные комиссии, которые создаются в муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа гос-

ударственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению военного комиссара [4, с. 45].

И здесь необходимо отметить серьезные проблемы, с которыми приходится сталкиваться работникам военных комиссариатов при осуществлении своей деятельности. Рассмотрим некоторые из них. Во-первых, это проблема неявки в военный комиссариат и на призывную комиссию граждан, подлежащих призыву на военную службу. В таких случаях (уклонения от призыва от военной или альтернативной гражданской службы) при отсутствии законных оснований для освобождения от службы ответственное лицо от призывной комиссии или же представитель военного комиссариата направляет имеющиеся материалы об уклоняющемся лице в органы внутренних дел по месту жительства такого гражданина для решения вопроса о привлечении его к уголовной ответственности в соответствии со статьей 328 Уголовного кодекса Российской Федерации. Уточним, что уголовная ответственность наступает только после того, как призывник надлежащим образом был оповещен о вызове его на мероприятия, связанные с призывом на военную службу. Это означает, что ему лично и под роспись была вручена повестка. И здесь еще раз акцентируем внимание на том факте, что именно личная подпись призывника в дальнейшем будет служить доказательством и основанием признания такого лица уклоняющимся от военной службы по призыву.

Кроме того, существует разъяснение Пленума Верховного Суда Российской Федерации п.п. 1–7, в котором конкретно определен круг субъектов такого вида преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 328 УК РФ. Ими являются граждане мужского пола, достигшие возраста 18 лет, состоящие или обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе, подлежащие в установленном законом порядке призыву на военную службу [5].

Вторая проблема, с которой зачастую сталкиваются военные комиссариаты это проблема взаимодействия с территориальными органами МВД России. Суть этой проблемы состоит в том, что, по мнению территориальных органов МВД России, в их обязанности не входит установление местонахождения граждан, которым не представляется возможным вручить повестки для явки в отдел военного комиссариата на мероприятия, связанные с призывом на военную службу, а также обеспечение их прибытия на указанные мероприятия. И это несмотря на то, что в рамках Федерального закона № 53-ФЗ (ч. 3. ст. 4) органы внутренних дел в пределах своей компетенции обязаны:

- направлять в двухнедельный срок по запросам военных комиссариатов необходимые для занесения в документы воинского учета сведения о гражданах, состоящих на воинском учете;

- производить розыск и при наличии законных оснований осуществлять задержание граждан, уклоняющихся от воинского учета, призыва на военную службу или военные сборы, прохождения военной службы или военных сборов;

- направлять в двухнедельный срок в военные комиссариаты сведения о случаях выявления граждан, не состоящих на воинском учете, но обязанных состоять на воинском учете.

И здесь справедливо будет отметить тот факт, что в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ), в обязанности полиции действительно не входит исполнение функций, связанных с некриминальным розыском граждан и обеспечением их прибытия на мероприятия, связанные с призывом на военную службу. Более того, в соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 3-ФЗ конкретизировано, что на полицию возложена обязанность по осуществлению розыска лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении.

Отсюда следует, что два важнейших федеральных закона друг другу противоречат, ведь Положения инструкции об организации взаимодействия военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности, утвержденной приказом Минобороны России, МВД России, Федеральной миграционной службой Российской Федерации от 10 сентября 2007 г. № 366/789/197 разработаны в соответствии со статьями 9–11 Закона Российской Федерации «О милиции», который утратил свою силу в 2011 году в связи с принятием Федерального закона № 3-ФЗ.

Анализируя данную проблематику, мы не раз наталкивались на судебную практику, по которой суды обязывают органы внутренних дел на основании письменных запросов военных комиссариатов и прокуратуры выполнять требования Федерального закона № 53-ФЗ по установлению места нахождения граждан, подлежащих призыву на военную службу, и обеспечению их прибытия на мероприятия, связанные с призывом на военную службу. Приведем один из таких примеров. Так, Свободненским городским судом (Амурская область) вынесено решение № 2-1893/2014 от 16 мая 2014 г., по которому суд обязал ГУ МО МВД Российской Федерации осуществлять взаимодействие с органами военного комиссариата в период проведения мероприятий, связанных с призывом граждан на военную службу на основании соответствующих письменных обращений военного комиссариата, осуществлять установление фактического местонахождения граждан, подлежащих призыву на военную службу, в случае невозможности вручения им повесток, и обеспечивать прибытие граждан, уклоняющихся от исполнения воинской обязанности в отдел военного комиссариата [6].

В аспекте нашей работы позволим себе сделать вывод о том, что для решения этой проблемы необходимо устранить имеющиеся противоречия в законодательстве. А именно внести изменения в Федеральный закон № 3-ФЗ, тем самым официально возложить на полицию обязанность исполнять функции, связанные с некриминальным розыском граждан, и обеспечивать их прибытие на мероприятие, связанное с призывом на военную службу, либо предусмотреть возможность возложить обязанности по розыску граждан, уклоняющихся от военной службы по призыву, на органы военной полиции Министерства обороны Российской Федерации, создав в ней специализированное структурное подразделение.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.garant.ru>.
2. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475; 2019. № 22. Ст. 2673.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 663 «Об утверждении Положения о призыве на военную службу граждан Российской Федерации» (ред. от 29 декабря 2020 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>.
4. Холиков И.В., Лапина О.А. Проблемные вопросы законодательного обеспечения явки граждан Российской Федерации на мероприятия, связанные с призывом на военную службу // Вестник военного права. 2019. № 2. С. 45.
5. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2008 г. № 3 (ред. от 23.12.2010) «О практике рассмотрения судами уголовных дел об уклонении от призыва на военную службу и от прохождения военной или альтернативной гражданской службы» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>.
6. Решение Свободненского городского суда от 16 мая 2014 г. № 2-1893/2014 [Электронный ресурс]. – URL: <https://sudact.ru/regular/court/reshenya-svobodnenskii-gorodskoi-sud-amurskaia-oblast/>.

УДК 342.5

ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С УЧЕТОМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

Чуева И.А.,

аспирант

(Белгородский государственный национальный исследовательский университет
(НИУ «БелГУ»))

Аннотация: в статье проводится анализ конституционно-правового статуса органов местного самоуправления на основании вступивших в силу поправок к Конституции Российской Федерации, осуществляется сравнительно-правовой анализ конституционных положений ранее действовавшей и новой редакций в рамках рассматриваемого института, исследуется положение местного самоуправления в системе органов публичной власти, осуществляется анализ изменений, внесенных в главу 8 Конституции Российской Федерации, а

также дается оценка значимости внесенных изменений с юридической и социальной точек зрения.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, органы публичной власти, органы государственной власти, конституционные поправки, правовой статус.

LEGAL STATUS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES TAKING INTO ACCOUNT CONSTITUTIONAL CHANGES

Chueva I.A.,

graduate student

(Belgorod State National Research University (NIU «BelGU»))

Abstract: the article analyses the constitutional and legal status of local self-government bodies on the basis of amendments to the Constitution of the Russian Federation that have entered into force, there is a comparative legal analysis of the constitutional provisions of the previous and new versions within the framework of the institution under consideration, the situation of local self-government in the system of public authorities is examined, the analysis of changes is carried out, amendments made to Chapter 8 of the Constitution of the Russian Federation, as well as an assessment of the significance of the amendments made from a legal and social point of view.

Keywords: local self-government bodies, public authorities, state authorities, constitutional amendments, legal status.

Конституция Российской Федерации по своей природе большинством исследователей всегда причислялась к категории «жестких», поскольку предусматривает особый, усложненный порядок внесения поправок в конституционные нормы, а возможность пересмотра и изменения 1, 2 и 9 глав отсутствует вовсе – для этого необходимо принятие новой Конституции. Также основным законом всегда отличался относительной стабильностью, в период с 1993 по 2019 годы изменения его текста касались преимущественно состава и наименований субъектов Российской Федерации, срока полномочий Президента и Государственной Думы с четырех до шести лет, и с четырех до пяти – соответственно, изменения компетенций некоторых государственных органов, что не оказывало фундаментального влияния на переустройство всего государственного механизма и смещение баланса системы сдержек и противовесов в ту или иную сторону.

Первого июля 2020 года в ходе общероссийского голосования одобрение граждан «пакетно» получили более 40 поправок к тексту Конституции, ранее прошедшие всю процедуру, необходимую для внесения изменений в главы 3–8 (а именно одобрение палатами Федерального Собрания и парламентами субъ-

ектов), а также дополнительную проверку на конституционность, произведенную Конституционным Судом Российской Федерации.

Изменения затонули также и главу 8, устанавливающую конституционно-правовой статус местного самоуправления, и вызвали оживленную дискуссию в научном сообществе относительно изменения роли органов местного самоуправления в системе публичной власти и возможного уменьшения их автономии. Для того чтобы определить степень обоснованности подобной позиции, рассмотрим подробнее вступившие в силу поправки.

Новая редакция ч. 2 ст. 131 устанавливает, что население муниципального образования определяет структуру органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с федеральным законом и общими принципами организации местного самоуправления. Ранее конституционный текст не содержал подобной конкретизации, ограничиваясь только способом определения структуры населением – «самостоятельно» [1]. С юридической точки зрения подобное изменение не влияет на процедуру образования органов местного самоуправления, не сужает объем прав граждан в данной области, и, поэтому, может рассматриваться скорее как уточнение и конкретизация ранее действовавшей редакции. Это связано с тем, что процедура образования данных органов уже определена специальным законом (Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») и каких-либо изменений не претерпела – действовать вне положений и рамок федерального законодательства население муниципального образования не вправе [3].

Неоднозначную реакцию вызвало включение ч. 1.1 в статью 131, которая предусматривает право органов государственной власти на участие в формировании органов и должностных лиц местного самоуправления. Согласно действующему законодательству, подобная процедура не является нововведением, ранее она уже была предусмотрена ч. 4 ст. 34 ФЗ № 131, а именно ч. 2.1 ст. 36; ч. 5, ч. 11 ст. 37, ст. 74 и ст. 74.1 [4, с. 36]. Таким образом, текст Конституции дублирует право органов государственной власти на возможное вмешательство в процедуру формирования органов местного самоуправления, но открытым остается вопрос о том, какой характер будет носить подобное участие в будущем – исключительный или же стандартный. Так или иначе, в Конституции отсутствует какая-либо подробная регламентация по данному вопросу, оставляя его разрешение предметному регулированию федерального закона.

Также ст. 131 дополнена ч. 3, закрепляющей возможность установления особенностей организации публичной власти в городах федерального значения, административных центрах и на иных территориях федеральным законодательством. На наш взгляд, данная норма отражает особый политический и экономический статус городов федерального значения и административных центров, который в перспективе может потребовать дополнительной правовой регламентации с точки зрения государственного и хозяйственного управления. Тем не менее, определить значимость и практическую применимость данной поправки в настоящий момент затруднительно – целесообразен анализ только в комплек-

се с принятыми изменениями в федеральном законодательстве, которые пока только ожидаются.

Новая редакция ч. 1 ст. 132 исключила положение об обеспечении охраны общественного порядка органами местного самоуправления, но дополнила их полномочия обязанностью по обеспечению доступности медицинской помощи в рамках своей компетенции. Исходя из самой сущности местного самоуправления, очевидно, что данный институт направлен преимущественно на эффективное решение вопросов местного значения, которые в общем виде можно определить как хозяйственно-бытовые, инфраструктурные, решение которых нацелено в первую очередь на создание благоприятной социально-экономической и культурной среды в муниципальном образовании. Анализируя перечень данных вопросов, однозначно отнести какие-либо из них к охране общественного порядка не представляется возможным – законодательно предусмотрено только лишь оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин. Данное положение может быть отнесено к категории «содействие», но не является прямой функцией органов местного самоуправления по обеспечению охраны общественного порядка. Полномочия по обеспечению доступности медицинской помощи не указаны в ФЗ № 131, однако регламентированы иными федеральными законами (например, Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»), Конституция лишь закрепляет их на самом высоком уровне, не вводя в качестве новых, ранее не предусмотренных компетенций [2].

Широкий резонанс вызвало включение части третьей в ст. 132, закрепившей положение органов местного самоуправления в единой системе публичной власти в качестве составной части. Общественность восприняла данную поправку неоднозначно, расценивая как сужение автономии местного самоуправления и усиление вертикальной подчиненности органам государственной власти. Тем не менее, подобная позиция не представляется в должной мере обоснованной, поскольку рассматриваемая поправка, по сути, закрепила позицию, существовавшую в современной правовой доктрине и не вызывавшую каких-либо существенных разночтений. В действительности дискуссионным остается вопрос о дефиниции термина «публичная власть», поскольку в новой редакции Конституции она не нашла закрепления и также отсутствует в действующем федеральном законодательстве.

Продолжая рассмотрение поправок, внесенных в главу 8, следует отметить уточнения, внесенные в ч. 2 ст. 132 и новую редакцию ст. 133. Ранее Конституция устанавливала, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, в настоящий момент текст основного закона содержит уточнения – могут наделяться федеральным законом и законом субъекта, при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Также изменен перечень гарантий местного самоуправления, закреплённый в ст. 133. В новой редакции предусматривается компенсация дополни-

тельных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций [1]. В данном случае возникает проблема, аналогичная для ч. 3 ст. 132 – отсутствие законодательного закрепления указанных «публичных функций».

Таким образом, в новой редакции главы 8 Конституции Российской Федерации нашли свое отражение многие положения уже действовавшего ранее федерального законодательства – их конституционное закрепление, безусловно, придает данным нормам характер повышенной стабильности и защищенности. Наибольшее значение среди рассмотренных поправок имеет включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, которое напрямую влияет на современное определение правового статуса местного самоуправления как такового, однако нуждается в дополнительном законодательном регулировании для исключения разночтений и ошибок в толковании данной нормы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 01.09.2020) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

4. Усманова Р.М. Место органов местного самоуправления в системе публичной власти в свете конституционных поправок // Вестник УЮИ. 2020. № 2 (88). С. 35-41.

БЛАГОУСТРОЙСТВО И БЛАГОЧИННИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ В УСТАВАХ И УЧЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ XIX ВЕКА

Шленков А.Г.

(Псковский филиал Академии ФСИН России)

Аннотация: статья посвящена становлению во второй половине XIX века новой для того времени науки благоустройства и благочиния государственного, которое затем стало основой полицейского права, а потом перешло в развитие административного права.

Ключевые слова: Иван Васильевич Платонов, благоустройство и благочиние государственное, полицейское право, административное право.

STATE IMPROVEMENT AND DEANERY IN THE STATUTES AND EDUCATIONAL ACTIVITIES OF RUSSIAN EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF THE XIX CENTURY

Shlenkov A.G.

(Pskov Branch of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia)

Abstract: the article is devoted to the formation in the second half of the XIX century of a new science for the improvement and deanery of the state, which then became the basis of police law, and then passed into the development of administrative law.

Keywords: Ivan Vasilyevich Platonov, state improvement and deanery, police law, administrative law.

В своих работах Иван Васильевич Платонов отмечает, что уже в 1833 году предпринимается первая попытка систематического изучения законов благоустройства и благочиния государственного, которые стали изучаться на кафедре гражданского права в университете святого Владимира. При преподавании данного предмета стремились в распределении законов совместить удобство практического их употребления с удобством систематического изучения, чтобы те же законные книги, а не два различия системы были основанием для отправления дел и учебного образования.

Уставы государственного благоустройства под наименованием особенных законов стали изучаться на кафедре гражданского права. Они включали в себя Уставы кредитный, торговый, о фабриках, Устав о третьей отрасли промышленности – сельском хозяйстве, Устав о путях сообщения как о средствах, облегча-

ющих движение всей промышленности, и прочие, заключенные в Свод законов; благочиние государственное как безотносительное с какой-либо иной отраслью права или учения было выделено в самостоятельный предмет особой юридической кафедры [1, с. 66–81].

В 1835 году был создан Общий устав российских университетов; в нем законы благоустройства государственного получили отдельное место в качестве самостоятельного предмета, а благочиние государственное разделили на две отдельные части, одна из них включала в себя меры предупреждения и облегчения бедствий физических, а другая, содержащая меры предупреждения и пресечения преступлений, под наименованием полицейских законов, соединена с уголовным правом [1, с. 66–81].

Изучение законов благоустройства и благочиния государственного с 24 апреля 1840 года было начато в Лицее князя Безбородко, где законы благоустройства под собственным наименованием соединены вместе с законами гражданскими общими, местными и межевыми в одну общую кафедру гражданского права, а законы благочиния государственного совместно с уголовным правом и судопроизводством были объединены в отдельную кафедру [2, с. 87–91].

С 1842 года несколько по новому подошли к изучению законов благоустройства и благочиния государственного в уже упоминавшемся нами Университете святого Владимира: в соответствии с новым уставом законы благоустройства составляли особую кафедру, а благоустройства и уголовного права, как и в Лицее князя Безбородко, объединены в кафедру уголовного права.

Что касается учебной деятельности лицеев, то следует особо отметить Александровский лицей. В соответствии с его новым уставом, принятым в 1848 году, среди учебных дисциплин, преподаваемых в лицее, законы благоустройства и благочиния государственного не упоминались, но вскоре, особенно учитывая то, что Александровский лицей преимущественно готовил к государственной службе и первую очередь в Министерстве внутренних дел, была открыта новая кафедра с дисциплинами, знание которых было необходимо при службе в Министерстве внутренних дел [1, с. 66–81].

Для того чтобы лучше разобраться в специфике профессиональной деятельности чиновников Министерства внутренних дел, необходимо напомнить о том, что в Российской империи Министерство внутренних дел – это орган государственной исполнительной власти Кабинета министров Российской империи, осуществлявший административно-распорядительные функции в сферах государственной безопасности, общественной безопасности, охраны правопорядка, руководства местными органами власти, борьбы с преступностью, охраны мест лишения свободы, разрешительной системы, цензуры в средствах массовой информации и книгоиздания [3, с. 3–5].

Министерство внутренних дел Российской империи занималось самыми разнообразными задачами как полиции безопасности, так и полиции благосостояния. Ему подчинялись земский отдел; главное управление почт и телеграфов; главное управление по делам печати, ведающее цензурой, а равно имеющее надзор за промышленными заведениями, относящимися к печати, и за книжной торговлей; земский отдел, медицинские департамент и совет, совеща-

тельный ветеринарный комитет), статистический совет и центральный статистический комитет, техничеко-строительный комитет, канцелярия министра и департаменты общих дел, хозяйственный, полиции и духовных дел иностранных исповеданий [3, с. 3–5; 4].

Особое положение Министерства внутренних дел среди других министерств обуславливается не только многочисленностью, разнообразием и важностью его функций, но и тем обстоятельством, что оно ведало прежде всего полицией, а принудительное осуществление иных распоряжений правительства, к какому бы министерству оно ни относилось, совершалось по общему правилу полицией [1, с. 66–81].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Платонов И.В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном. – Харьков, 1856.
2. Иваняков Р.И., Карасева Я.М., Ходаренко М.И. Становление нормативно-правовой базы, регламентирующей исполнение наказаний в отношении несовершеннолетних, в дореволюционной России // Пенитенциарная наука 2012. № 3 (19).
3. Иванова Ю.А. [и др.] Органы внутренних дел в механизме Российского государства (историко-теоретический аспект): учебное пособие. – Белгород: БелЮИ МВД России, 2010. – 79 с.
4. Меняйло Д.В. [и др.] Территориальные органы внутренних дел дореволюционной России: учебное пособие – Белгород, 2014. – 94 с.
5. Вородюхин С.Е., Лысенко В.А. Историко-правовые аспекты возникновения и развития института выборов в дореволюционной России // *Nomothetika: Философия. Социология. Право.* 2020. Т. 45. № 2. С. 359–365.

СОДЕРЖАНИЕ

Богмацера Э.В.	Конституционные поправки как фактор модернизации государственно-правовой модели	3
Божко Е.А., Буняева К.В.	Феномен местного самоуправления в государственно-правовой мысли В.Д. Каткова	8
Вородюхин С.Е.	Коррупция как угроза национальной безопасности Российской Федерации	16
Долин В.А., Озеров К.И.	Правовые основы противодействия органов внутренних дел религиозному экстремизму	22
Ерыгин А.А.	Федеральное Собрание Российской Федерации в контексте конституционной реформы	26
Ерыгина В.И.	Права и свободы граждан и политические партии ...	31
Иваняков Р.И., Иванякова А.В.	Быт, внутреннее устройство и меры воспитательного воздействия исправительных приютов для несовершеннолетних в XIX веке	38
Капотов Д.С.	Психологическое обеспечение как системообразующий фактор профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел	45
Капранова Ю.В.	Деятельность избирательных комиссий как гарантия избирательных прав граждан	49
Комнатная Ю.А.	Правовая природа поручений Президента Российской Федерации	54
Коноплева Д.А., Лунёва Е.В.	Совершенствование организационно-правовых способов выявления и урегулирования конфликта интересов в системе противодействия коррупции	60
Король А.И.	Вопросы государственно-правового регулирования ограничения прав человека в период пандемии: от федерального уровня до субъектов Российской Федерации	67

Котарева О.В.	Правовые основы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел	73
Лазарева С.А.	Конституционные новеллы в сфере защиты семьи и детства	77
Леонтьева А.Е.	Особенности юридической ответственности сотрудников органов внутренних дел России	82
Лысенко В.А.	Понятие и сущность правотворческой деятельности органов внутренних дел	88
Малахов С.А., Баранова Т.Ю.	К вопросу об органах местного самоуправления как субъекте административно-деликтной юрисдикции	94
Малахов А.Г.	Сущность теории перманентной революции	98
Меняйло Л.Н., Меняйло Д.В.	Коммуникативные технологии в деятельности сотрудников органов внутренних дел	102
Наметкин Д.В.	Проблемы нормативно-правового регулирования деятельности органов дознания в уголовном процессе	106
Николаев В.Б.	Миграционная стратегия России и трансформация миграционных потоков в 2020 году	110
Никулина А.В.	К вопросу об эффективности ведомственного нормотворчества	114
Озеров К.И., Баранова Т.Ю., Кеменяш Ю.В.	Правовые основы противодействия экстремисткой деятельности во всех ее проявлениях: актуальность и тенденции развития законодательства	118
Римский А.В.	Проблемы гражданско-правовой профилактики религиозного экстремизма	125
Самигуллин В.К.	Еще один виток в развитии российского конституционализма	132
Трусов Н.А.	Реформирование местного самоуправления: движение к континентальности	141

Тумин А.Ю., Малыгин А.Я.	Правовые основы взаимодействия полиции Москвы с органами власти и местного самоуправления в XIX в.	147
Хвостова А.В.	Правовая основа создания и функционирования общественных советов при территориальных органах МВД России на региональном уровне	154
Цветков В.В.	Технико-юридические особенности конституционного регулирования организационных основ представительной муниципальной демократии	159
Чернигин К.А., Иванов С.А.	Правовые основы издания нормативных актов МВД России	164
Чистюхина М.В.	Полномочия органов государственной власти по обеспечению обязанности военной службы	169
Чуева И.А.	Правовой статус органов местного самоуправления с учетом конституционных изменений	173
Шленков А.Г.	Благоустройство и благочиние государственное в уставах и учебной деятельности российских учебных заведений XIX века	178

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

**Правовые основы формирования и деятельности органов государственной власти
и органов местного самоуправления**

Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции
19 ноября 2020 г.

Редактор
Комп. верстка

О.Н. Тулина
И.Ю. Чернышева

Подписано в печать 2021. Формат 60x90/16
Усл. печ. л. 8. Тираж 35 экз. Заказ 16

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина
г. Белгород, ул. Горького, 71

ISBN 978-5-91776-375-0

